

**UNIVERSITAT POMPEU FABRA**

**TESI DOCTORAL**

***L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA EN LA SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ:  
EL RÈGIM JURÍDIC DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA***

***MONTSERRAT TINTÓ i GIMBERNAT***

***Director: Dr. ENRIC ARGULLOL i MURGADAS***

***2002***

Dipòsit legal: B. 42374-2004

ISBN: 84-688-8353-0

**ÍNDIX**

<b>ÍNDIX .....</b>	<b>2</b>
<b>ABREUJATURES .....</b>	<b>6</b>
<b>PRESENTACIÓ DEL TREBALL .....</b>	<b>8</b>
<b>1.SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ I TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ. EN ESPECIAL, INTERNET .....</b>	<b>16</b>
<b>2. SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ I PODER PÚBLIC.....</b>	<b>24</b>
<b>3. SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ I DRET.....</b>	<b>30</b>
<b>4. SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ, ADMINISTRACIÓ PÚBLICA I DRET ADMINISTRATIU .....</b>	<b>36</b>
<b>PART PRIMERA: L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA PÚBLICA ELECTRÒNICA. EN ESPECIAL, EL CIBERPROCEDIMENT I LA DIFUSIÓ/ACCÉS A LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA ELECTRÒNICA.....</b>	<b>44</b>
<b>1.UN CONCEPTE D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA.....</b>	<b>48</b>
<b>2. EL FONAMENT CONSTITUCIONAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA.....</b>	<b>52</b>
<b>3. L'HABILITACIÓ LEGAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA DE L'ARTICLE 45 LRJPAC .....</b>	<b>56</b>
3.1 LA SITUACIÓ ANTERIOR A LA LRJPAC .....	58
3.2 EL MANDAT SOBRE L'IMPULS DELS MITJANS ELECTRÒNICS EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.....	61
3.3 EL DRET DELS CIUTADANS A USAR ELS MITJANS ELECTRÒNICS EN LES SEVES RELACIONS AMB LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.....	62
3.4 ELS LÍMITS EN L'ÚS DELS MITJANS ELECTRÒNICS EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I EL RECONeixEMENT FORMAL DEL DOCUMENT ADMINISTRATIU ELECTRÒNIC.....	68
<b>4. ELS PRINCIPIS DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA .....</b>	<b>72</b>
<b>5.L'EVOLUCIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA: ANTECEDENTS, PRESENT I FUTUR.....</b>	<b>81</b>
<b>1. INTRODUCCIÓ .....</b>	<b>90</b>
<b>2. CONCEPTE I PRINCIPIS DEL CIBERPROCEDIMENT.....</b>	<b>92</b>
<b>3. EL CIBERPROCEDIMENT I LA SIMPLIFICACIÓ PROCEDIMENTAL .....</b>	<b>98</b>
<b>4. EL CIBERPROCEDIMENT I LA LRJPAC .....</b>	<b>102</b>
4.1 APLICABILITAT DELS PRECEPTES DE LA LRJPAC .....	102

4.2 EN ESPECIAL, L'ARTICLE 45 LRJPAC, SOBRE EL RÈGIM JURÍDIC DELS MITJANS ELECTRÒNICS EN L'ÀMBIT DEL CIBERPROCEDIMENT .....	105
4.2.1 <i>La constància de la competència dels òrgans administratius en la tramitació i la resolució del procediment electrònic</i> .....	105
4.2.2 <i>La difusió dels requisits tècnics relacionats amb el procediments electrònic</i> .....	106
4.3 PROBLEMÀTICA DERIVADA DE LA TRAMITACIÓ ELECTRÒNICA EN UN ENTORN NO PLENAMENT DIGITALITZAT: EL MANTENIMENT D'UNA DUALITAT DE MECANISMES –TRADICIONALS I ELECTRÒNICS.....	106
<b>5. ELS REGISTRES TELEMÀTICS DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES COM A PRESSUPÒSIT DEL CIBERPROCEDIMENT .....</b>	<b>108</b>
<b>6. LES NOTIFICACIONS ELECTRÒNIQUES EN EL MARC DEL CIBERPROCEDIMENT .....</b>	<b>116</b>
<b>7. ELS DRETS DE L'ARTICLE 35 LRJPAC I LES NOVES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I COMUNICACIÓ.....</b>	<b>121</b>
<b>8. L'ÚS DE MITJANS ELECTRÒNICS EN ELS PROCEDIMENTS DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>126</b>
<b>1.INTRODUCCIÓ .....</b>	<b>134</b>
<b>2. LA IMPORTÀNCIA DE LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXT DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA ...</b>	<b>138</b>
<b>3. EL FONAMENT CONSTITUCIONAL DE LA DIFUSIÓ/ACCÉS DE LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ.....</b>	<b>140</b>
<b>4. EL REpte JURÍDIC DE LA DIFUSIÓ INFORMATIVA A TRAVÉS DE LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ, EN ESPECIAL, A INTERNET .....</b>	<b>144</b>
4.1 LA MANCA D'UN RÈGIM JURÍDIC GENERAL SOBRE LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA ELECTRÒNICA .....	144
4.2 ALGUNS EXEMPLES NORMATIUS SOBRE LA DIFUSIÓ D'INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA A TRAVÉS D'INTERNET .....	147
<b>5.LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA ELECTRÒNICA EN LA LRJPAC.....</b>	<b>150</b>
5.1 LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA I L'ARTICLE 45 LRJPAC .....	150
5.2 EL DRET D'ACCÉS ALS ARXIVS I REGISTRES DE L'ARTICLE 37 LRJPAC I LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ: L'ACCÉS DIRECTE ELECTRÒNIC .....	152
<b>6. L'ACCÉS A LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA I LES NOVES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ EN L'ÀMBIT DE LA UNIÓ EUROPEA.....</b>	<b>160</b>
6.1 LA INFORMACIÓ PÚBLICA COM A UN RECURS CLAU EN LA UNIÓ EUROPEA .	160
6.2 EN ESPECIAL, EL REGLAMENT D'ACCÉS A LA DOCUMENTACIÓ DE LES INSTITUCIONS COMUNITÀRIES .....	164

<b>PART SEGONA: LA CRIPTOGRAFIA ASIMÈTRICA O DE CLAU PÚBLICA COM A UNA SOLUCIÓ TÈCNICA PER A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA I LA NORMATIVA SOBRE FIRMA ELECTRÒNICA .....</b>	<b>173</b>
<b>1. LES TÈCNiques CRIPTOGRÀFIQUES ASIMÈTRIQUES O DE CLAU PÚBLICA: LA FIRMA DIGITAL I EL XIFRATGE ASIMÈTRIC .....</b>	<b>178</b>
1.1 LA FIRMA DIGITAL, DES D'UNA PERSPECTIVA TÈCNICA. DISTINCIÓ DE LA FIRMA ELECTRÒNICA.....	178
1.2 EL XIFRATGE ASIMÈTRIC, DES D'UN PUNT DE VISTA TÈCNIC.....	180
<b>2. LES TÈCNiques CRIPTOGRÀFIQUES ASIMÈTRIQUES O DE CLAU PÚBLICA I LA SEVA RECEPCIÓ JURÍDICA.....</b>	<b>181</b>
2.1 LA FIRMA DIGITAL/ELECTRÒNICA, DES D'UNA PERSPECTIVA JURÍDICA .....	181
2.2 EL XIFRATGE I LA SEVA PROBLEMÀTICA JURÍDICA .....	185
<b>3. LA NORMATIVA ESPANYOLA SOBRE FIRMA ELECTRÒNICA...187</b>	
3.1 EL REIAL DECRET-LLEI 14/1999, DE 17 DE SETEMBRE, SOBRE FIRMA ELECTRÒNICA (RDLFE) .....	188
3.2 INNOVACIÓ DE L'ORDENAMENT JURÍDIC ESPANYOL PEL RDLFE.....	191
3.3 CONCEPTE I CLASSES DE FIRMA ELECTRÒNICA EN EL RDLFE. REFERÈNCIA A LES FIRMES DIGITAL I ELECTRÒNICA AVANÇADA .....	193
3.4 CONCEPTE I CLASSES DE CERTIFICATS ELECTRÒNICS. REFERÈNCIA AL CERTIFICAT DIGITAL .....	197
<b>4. L'ÚS DE LA FIRMA DIGITAL/ELECTRÒNICA I EL XIFRATGE EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I EL RDLFE .....</b>	<b>201</b>
4.1 L'ÚS DE LA FIRMA DIGITAL/ELECTRÒNICA AVANÇADA COM A UN MECANISME TÈCNIC PER ASSEGURAR L'AUTENTICITAT I LA INTEGRITAT .....	201
4.1.1 <i>La no exclusió d'altres mecanismes tècnics .....</i>	<i>201</i>
4.1.2 <i>L'ús de la firma electrònica sota el RDLFE en l'àmbit administratiu .....</i>	<i>201</i>
4.1.2.1 <i>Aplicabilitat del RDLFE en l'àmbit administratiu .....</i>	<i>201</i>
4.1.2.2 <i>Procedència de qualsevol firma electrònica?.....</i>	<i>204</i>
4.2 L'ÚS DEL XIFRATGE COM A UN MECANISME TÈCNIC PER ASSEGURAR LA CONFIDENCIALITAT.....	208
<b>1. INTRODUCCIÓ .....</b>	<b>212</b>
<b>2. LA PRESTACIÓ DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA. EL RÈGIM GENERAL ESTABLERT EN EL RDLFE.....</b>	<b>213</b>
2.1 EL PRINCIPI DE LLIURE COMPETÈNCIA EN LA PRESTACIÓ DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA.....	213
2.2 LA IMPROCEDÈNCIA DE LA TÈCNICA DE L'AUTORITZACIÓ ADMINISTRATIVA COM A CONTROL PREVENTIU EN LA PRESTACIÓ DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA .....	214
2.3 ELS SISTEMES VOLUNTARIS D'ACREDITACIÓ DE PRESTADORS DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ I DE CERTIFICACIÓ DE PRODUCTES DE FIRMA ELECTRÒNICA .....	217
2.4 EL CONTROL ADMINISTRATIU A POSTERIORI: SANCTIONS I INSPECCIÓ .....	221

2.5 EL RÈGIM JURÍDIC DELS PRESTADORS DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA.....	222
2.5.1 <i>La identificació prèvia dels signataris</i> .....	223
2.5.2 <i>La disponibilitat de mecanismes i recursos de caràcter tècnic</i> .....	224
2.5.3 <i>La informació als usuaris</i> .....	226
2.5.4 <i>La conservació de la informació relativa als certificats i la comunicació del cessament de l'activitat de prestació de serveis de certificació electrònica</i> .....	227
2.5.5 <i>La disponibilitat de recursos econòmics i la responsabilitat dels prestadors de serveis de certificació electrònica</i> .....	228
2.5.5.1 <i>La disponibilitat de recursos econòmics</i> .....	228
2.5.5.2 <i>La responsabilitat dels prestadors de serveis de certificació electrònica</i> .....	230
2.5.6 <i>Altres</i> .....	232
<b>3. ELS PRESTADORS PÚBLICS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA. EN ESPECIAL, EL CAS DE LA FNMT</b> .....	<b>232</b>
3.1 ELS PRESTADORS DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA EN L'ÀMBIT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES.....	232
3.2 L'HABILITACIÓ LEGAL DE LA FNMT PER ACTUAR EN L'ÀMBIT DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES .....	235
<b>CONCLUSIONS GENERALS</b> .....	<b>245</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>253</b>

**ABREUJATURES**

BOCG	Butlletí Oficial de les Corts Generals
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
Ce	Constitució espanyola, de 27 de desembre de 1978
DFE	Directiva 1999/93/CE del Parlament europeu i del Consell, de 13 de desembre de 1999, sobre un marc comunitari per a la firma electrònica
DA	Documentación Administrativa
DFE	Directiva 1999/93/CE del Parlament europeu i del Consell, de 13 de desembre de 1999, per la qual s'estableix un marc comunitari per a la firma electrònica
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DO C	Diari Oficial de les Comunitats Europees, sèrie "Comunicacions i informacions"
DO L	Diari Oficial de les Comunitats Europees, sèrie "Legislació"
EDI	<i>Electronic Data Interchange</i> , Intercanvi electrònic de dades
ENAC	Entidad Nacional de Acreditación
FNMT	Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda
LGT	Llei 11/1998, de 24 d'abril, General de Telecomunicacions
LOFAGE	Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat
LRJPAC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú
PKI	<i>Public Key Infrastructure</i> , Infraestructura de clau pública
RDLFE	Reial decret-llei 14/1999, de 17 de setembre, sobre firma electrònica

RACFE	Reglament, de 21 de febrer de 2000, d'acreditació de prestadors de serveis de certificació i de certificació de determinats productes de firma electrònica
RAPD	Reglament (CE) 1049/2001 del Parlament europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés al públic als documents del Parlament europeu, del Consell i de la Comissió
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RArAP	Revista Aragonesa de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RCE	Revista de Contratación Electrónica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REDC	Revista Española de Derecho Constitucional
REDETI	Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras
REDI	Revista Electrónica de Derecho Informático
RFDUC	Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense
RGAP	Revista Gallega de Administración Pública
RGD	Revista General del Derecho
RISA	Revista Internacional de Ciencias Administrativas
RD	Reial decret
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
STC	Sentències del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Supremo
TCE	Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea
WWW	<i>World Wide Web</i>

**PRESENTACIÓ DEL TREBALL**



El present treball d'investigació té per objecte l'estudi de la incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en l'àmbit de les administracions públiques a Espanya, centrant-se en l'anàlisi del règim jurídic de l'ús d'aquestes tecnologies per part de les administracions públiques, en especial, amb referència a les seves relacions amb els ciutadans.

L'impacte de la revolució tecnològica que està propiciant un nou model social, la societat de la informació i el coneixement, també s'està produint en el si de les administracions públiques, provocant al mateix temps el naixement d'un dret escaient a aquesta realitat.

Com assenyala Tim BERNERS-LEE, el creador de la *World Wide Web*, "cuando la tecnología evoluciona rápidamente, la sociedad puede descubrir que se está quedando atrás, tratando de poner-se al día en temas éticos, legales y sociales"<sup>1</sup> i, aquest, sens dubte, és el cas que fonamenta aquest treball d'investigació sobre les noves tecnologies, l'administració pública i el dret.

La producció normativa en aquest àmbit és lenta i encara està pendent de canvis rellevants que contribueixin a la implantació plena d'una autèntica administració pública electrònica; per això, la interpretació del dret actualment vigent és d'especial interès.

Així, l'objectiu d'aquest treball consisteix en l'anàlisi de la normativa aplicable a l'ús de les noves tecnologies per part de les administracions públiques en aquest nou entorn social, emfatitzant les vies interpretatives que el propicien i, al mateix temps, deixant constància de les llacunes o febleses del sistema legal actualment vigent davant les possibilitats que comporten les noves eines tecnològiques per a una administració pública que respongui als principis estructuradors de l'Estat social i democràtic de Dret en la societat de la informació.

---

<sup>1</sup> Tim BERNERS-LEE, *Tejiendo la Red. El inventor del World Wide Web nos descubre su origen*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 2000 (traducció per Mónica RUBIO FERNÁNDEZ), p. 115.

La premissa d'aquesta investigació rau en la concepció que l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en les administracions públiques és la resposta natural a l'adaptació d'aquestes als canvis experimentats en la societat a la qual serveixen. D'aquesta manera, el fenomen de l'administració pública electrònica s'entén com el procés de transformació d'una forma d'organització que basa la seva actuació en uns mitjans tècnics distints, sens perjudici de la utilització dels tradicionals; el pas de l'administració que ha existit en les darreres dècades cap a una administració en línia, telemàtica o electrònica formaria part de l'evolució de les organitzacions públiques.

En aquesta línia, el concepte d'administració pública electrònica que s'empra en aquest treball fa referència al fenomen consistent en la incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació que suporten la societat de la informació en l'àmbit de les administracions públiques, diferenciant-lo de fenòmens anàlegs com ara el del comerç electrònic. Si bé és innegable que l'administració electrònica troba els seus antecedents en els invents tecnològics desenvolupats bàsicament en el sector privat, un cop transposats a l'àmbit públic recobren un sentit diferenciat per la raó, bàsicament, dels objectius que persegueix (en definitiva, la consecució de l'interès públic).

Pel que fa a l'estructura del treball, es diferencien tres parts.

Una primera, de caràcter eminentment introductori, integrada pel capítol 1, té per objecte contextualitzar el fenomen de l'administració pública electrònica en el marc de la societat de la informació, per a la qual cosa s'exposen, breument, els factors que l'han propiciat.

Com se sap, el desenvolupament tecnològic en el camp de la informació i la comunicació ha conduït a una revolució tecnològica que, incidint en totes les facetes socials, està essent impulsada des de les instàncies polítiques, com ho constaten els distints plans estratègics sobre la societat de la informació.

En aquest apartat es fa especial èmfasi en la idea que, superat un primer estadi en què es defensava la impossibilitat de regular Internet, la regulació de l'ús d'Internet i d'altres tecnologies en l'àmbit de les administracions públiques correspon al dret administratiu, a banda de la constatació que el paper del dret en la societat de la informació va més enllà de la regulació d'Internet.

La segona part abraça l'estudi dels aspectes conceptuals i de les bases constitucionals i legals de l'administració pública electrònica (estudiats en el capítol 2), així com dels principals instituts jurídics administratius que, en el nostre parer, la fonamenten: el procediment administratiu electrònic (capítol 3) i la difusió/accés de la informació administrativa per mitjans electrònics (capítol 4).

Les possibilitats ofertes per l'avenç tecnològic quant a una actuació administrativa ràpida, àgil, eficaç i transparent, troben una cobertura constitucional clara, a partir de la interpretació del text constitucional als moments actuals, a més a més de comptar amb una previsió expressa en l'article 45 LRJPAC.

La importància d'aquest darrer precepte esmentat és cabdal per la raó que el recurs a les noves tecnologies, en la mesura que està expressament previst en una Llei aplicable a totes les administracions públiques, al mateix temps que estableix els límits a un ús escaient dels mitjans electrònics orientats a assegurar el respecte de les garanties dels ciutadans, no planteja problemes de legalitat.

Igualment, el procediment administratiu electrònic o ciberprocediment compte amb una regulació suficient a partir de les previsions sobre el procediment administratiu comú degudament interpretades de conformitat amb l'esmentat article 45 LRJPAC.

En canvi, la difusió/accés de la informació administrativa per mitjans electrònics com ara Internet, a partir d'un paper actiu de les administracions públiques, presenta una major complexitat, per la raó que no hi ha un règim jurídic general

sobre la informació administrativa electrònica ni s'estableix amb caràcter general el deure de les administracions de facilitar informació i documentació en poder de les administracions via Internet o altres tecnologies, si bé les administracions estan duent a terme una creixent activitat informacional en l'entorn digital.

Finalment, la tercera part, integrada per dos capítols (5 i 6), es dedica a l'anàlisi d'una tecnologia concreta, la criptografia asimètrica o de clau pública, que fa possible una actuació administrativa suportada electrònicament tant o més segura que la feta fins a l'actualitat amb els mecanismes tradicionals (suport paper, firma manuscrita, segells i altres signes d'identificació dels òrgans administratius), a través de dues aplicacions concretes: la firma digital i el xifratge asimètric. Per això, es fa referència a la recent normativa sobre firma electrònica, la qual, malgrat no dir-ho expressament i essent tecnològicament neutral, està pensada essencialment per a un sistema basat en la firma digital.

En concret, es defensa que la viabilitat de l'administració pública electrònica rau, entre d'altres possibles solucions tècniques a l'empara de l'article 45 LRJPAC, en la implantació d'una infraestructura de clau pública on es garanteixi la identificació electrònica, així com la integritat de la informació, i, en el seu cas, la confidencialitat de la informació; la qual cosa demanda una regulació específica per al sector administratiu, en el marc de la normativa comunitària i espanyola sobre firma electrònica i l'ordenament jurídic administratiu.

En resum, la tesi que es defensa en aquest treball és la necessitat de que les administracions públiques s'adaptin als canvis tecnològics per tal de donar resposta als principis i mandats constitucionals i legals sobre l'actuació de les administracions públiques i que aquest procés d'adaptació ha de venir recolzat pel dret propi de les administracions públiques, el dret administratiu, el qual essent actualment suficient, haurà de trobar les millors solucions possibles als reptes plantejats pels avenços tecnològics per, en darrer terme, garantir i facilitar un millor exercici dels drets dels ciutadans en la societat informacional.

Per acabar aquesta introducció, cal advertir, d'entrada i com és obvi, de la dificultat de treballar un àmbit en fase de desenvolupament (estem en els inicis del què es pot anomenar una revolució administrativa tecnològica).

A més a més, cal fer esment de la complexitat que la tècnica representa per a un jurista, la comprensió de la qual, no obstant els esforços que requereix, és un pas previ ineludible per a l'examen de la normativa que l'abraça explícitament o implícita.

En tot cas, la convicció de la necessitat d'abordar un tema tan actual i apassionant com l'objecte d'aquest estudi ha contribuït a superar els obstacles inicials en el plantejament d'aquesta temàtica com a objecte d'una tesi doctoral.

## PART INTRODUCTÒRIA

CAPÍTOL 1: SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ, PODER PÚBLIC, DRET I  
ADMINISTRACIÓ PÚBLICA

Com a introducció al present treball d'investigació, s'exposa, encara que breument, el marc en què se situa l'anomenada administració pública electrònica i el dret que la regula: la societat de la informació. Tot seguit s'identifiquen els principals factors que entenem n'han configurat la seva aparició i evolució posterior.

## **1.SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ I TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ. EN ESPECIAL, INTERNET**

Com se sap, la incipient i cada cop més palesa societat de la informació ha estat propiciada per un gran desenvolupament de la tecnologia de la informació i les comunicacions, essent Internet el seu principal exponent, juntament amb d'altres factors d'índole econòmica i sociològica<sup>2</sup>. La tecnologia de la informació seria l'equivalent a les noves fonts d'energia que originaren la revolució industrial en la revolució informacional succeïda en els darrers anys i en plena efervescència; l'impacte de dita tecnologia s'evidencia molt clarament en totes les facetes de la societat, tal i com posen de relleu l'aparició de nous termes com poden ser els d'administració pública electrònica, teletreball, telemedicina, teleeducació, comerç electrònic, contractació electrònica, etc.<sup>3</sup>

Certament, les noves tecnologies de la informació i de les comunicacions han aparegut en un clima de progrés tecnològic creixent<sup>4</sup>. Els grans desenvolupaments tècnics han estat, principalment, la digitalització de tot tipus d'informació, l'alt increment de la capacitat de les xarxes per transportar la informació digital i el desenvolupament de maquinari i programari que ha permès

---

<sup>2</sup> Sobre la societat de la informació, vegeu l'obra de Manuel CASTELLS, *La era de la informació. Economía, Sociedad y Cultura*, 3 vols., Alianza Editorial, Madrid, 2000 (versió castellana de C. MARTÍNEZ GIMENO).

<sup>3</sup> Com ha assenyalat Santiago MUÑOZ MACHADO, "las tecnologías avanzan y progresan vertiginosamente y cambian nuestras vidas de un modo mucho más perceptible que cualquier otra revolución antigua"; *La regulación de la Red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, p. 15.

<sup>4</sup> Vegeu Joan MAJÓ, *Xips, cables i poder*, Planeta, Barcelona, 1997, pp. 46 i ss.



la creació de productes i serveis basats en estàndards oberts, assegurant la interoperabilitat i compatibilitat, i possibilitant la globalització tecnològica.

Pel que fa al fenomen de la digitalització de la informació, és a dir, la disponibilitat de la informació en *bits* (dígitos o números, normalment una seqüència d'uns i zeros), la gran novetat, ja que sempre ha estat la base de la informàtica, és que en els darrers anys s'ha aconseguit digitalitzar qualsevol tipus d'informació, fins i tot la veu i la imatge, i no únicament el text, gràcies a l'assoliment d'uns nivells molt alts de comprensió, amb la característica que permet la interactivitat. És la base de la multimèdia -combinació de la imatge, el so i el text- i de tot l'avenç en el sector de la informació i les comunicacions.

Igualment, l'increment de la capacitat de les xarxes per transmetre la informació digital ha estat un factor molt important per als canvis succeïts en el sector de la informació; el perfeccionament dels mitjans de banda ampla (fibra òptica, cable coaxial, satèl·lits) permeten la transmissió de molts *bits* i d'un volum enorme d'informació en qüestió de mil·lèsimes de segons, a diferència dels de banda estreta (cable de coure).

En aquest context d'avenç tecnològic imperable, Internet sobresurt amb escreix<sup>5</sup>. Es pot definir com un conjunt de milers de xarxes que estan connectades entre elles i que són capaces d'operar conjuntament perquè comparteixen uns mateixos protocols i estàndards de comunicació<sup>6</sup>. Constitueix un sistema de comunicacions i de distribució d'informació, sense precedents en la història de la humanitat, que està incidint en tots els àmbits de la societat i canviant en gran mesura la forma en què ens comuniquem, fem investigació, ens entretenim, treballem, negociem,

---

<sup>5</sup> És significatiu el títol de la recent obra de Manuel CASTELLS sobre Internet: *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janés Editores-Areté, Madrid, 2001 (versió castellana de Raúl QUINTANA).

<sup>6</sup> De manera similar, la Sentència del Tribunal Suprem nord-americà sobre la *Communications Decency Act (Reno v. American Civil Liberties Union, 117 S.Ct. 2329, 1997)*, on s'analitza amb escreix aquest fenomen tecnològic, empra la definició següent: "The Internet is an international network of interconnected computers" (p. 2334).

compren, obtenim informació, i, segurament, també afectarà radicalment el mètode d'impartir classes<sup>7</sup>, l'exercici de l'advocacia<sup>8</sup> o el funcionament de les administracions públiques.

L'èxit d'Internet sens dubte rau en els múltiples avantatges que presenta. El més notori és que possibilita l'accés a un volum d'informació enorme i a molts altres serveis de comunicació, amb independència d'on radiquin, sense necessitat de desplaçaments físics, a qualsevol hora, i de manera interactiva.

Precisament, les modulacions de les nocions de l'espai i el temps a Internet el converteix en el màxim exponent del què s'ha anomenat el ciberespai (*cyberspace*)<sup>9</sup>. L'espai cibernètic emfatitza la xarxa de vincles entre ordinadors i

---

<sup>7</sup> L'ús de les noves tecnologies de la informació ja comença a ser una realitat en les universitats espanyoles que, avui per avui, complementen el sistema tradicional. A tall d'exemple, sobre l'aplicació de dites tecnologies en l'ensenyament del Dret administratiu, vegeu Carlos GONZÁLEZ-ANTÓN, "El empleo de las tecnologías de la información y comunicación en el aprendizaje del Derecho administrativo", *Actualidad Administrativa*, n. 12, 19-25 març, 2001, pp. 283 i ss.

<sup>8</sup> Diversos autors han estudiat l'impacte de la tecnologia digital de la societat de la informació en el sistema legal, però no quant a la regulació legal dels mecanismes tècnics i els seus efectes, sinó els possibles canvis en l'exercici del dret que coneixem avui dia arran de la introducció de les noves tecnologies. Així, entre d'altres, M. ETHAN KATSH, *Law in a Digital World*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1995; R. SUSSKIND, *The Future of Law. Facing Challenges of Information Technology*, Clarendon Press, Oxford, 1996 i, del mateix autor, *Transforming the Law. Essays on Technology, Justice and the Legal Marketplace*, Oxford University Press, New York, 2000; R. GEORGES, "The Impact of Technology on the Practice of Law-2010", 71-May *Florida Bar Journal* 36 (1997).

<sup>9</sup> El mot *cyberspace* va ser emprat per primer cop per William GIBSON, en els termes següents: "*Cyberspace. A consensual hallucination experienced daily by billions of legitimate operators, in every nation (...). A graphic representation of data abstracted from the banks of computer in the human system. Unthinkable complexity. Lines of light ranged in the non-space of the mind, clusters and constellations of data. Like city lights, receding (...)*"; *Neuromancer*, Berkeley Publishing Group, New York, 1984, p. 51. Altres

suporta comunicacions que tenen lloc tan ràpidament que s'elimina el concepte de la distància com a límit a l'hora d'obtenir informació o treballar amb persones; és més important la idea de la xarxa en si mateixa que no pas el fet que un sol ordinador contingui molta informació, i, per això, en la concepció més controvertida del ciberespai l'absència de barreres físiques combinada amb un grau elevat d'interacció en línia crea la sensació a aquells que estan connectats electrònicament que es troben en el mateix lloc encara que estiguin separats físicament per grans distàncies<sup>10</sup>.

A més a més, esdevé un mitjà únic per a la superació de les fronteres nacionals (Internet és global) i la democratització de la societat (Internet permet que qualsevol persona hi pugui accedir, obtenir-ne informació, i expressar-hi el seu parer, sense cap censura prèvia ni control editorial). Internet pot ser un fòrum democràtic, descentralitzat i divers sense antecedents en la història de la humanitat. Si més no l'estructura i el funcionament descentralitzat d'Internet<sup>11</sup>,

---

definicions són, a tall d'exemple: 1. "*Cyberspace is a globally networked, computer-sustained, computer-accessed, and computer-generated, multi-dimensional, artificial, or 'virtual' reality. In this world, on which every computer screen is a window, actual, geographic distance is irrelevant. Objects seen or heard are neither physical nor, necessarily, presentations of physical objects, but are rather -in form, character and action- made up of data, pure information. This information is derived in part from the operation of the natural, physical world, but is derived primarily from the immense traffic of symbolic information, images, sounds, and people, that constitute human enterprise in science, art, business, and culture*", segons Michael BENEDIKT, citat per M. ETHAN KATSH, *Law in a Digital World*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1995, p. 29; 2. "(...) *the conceptual space where words, human relationships, data, wealth, and power are manifested by people using CMC [computer mediated communications] technology*", segons Howard RHEINGOLD, citat per Brian LOADER, *The Governance of Cyberspace*, Routledge, London, 1996, p. 2.

<sup>10</sup> M. ETHAN KATSH, *Law in a Digital World*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1995, p. 29.

<sup>11</sup> Modesto ESCOBAR exemplifica, molt pedagògicament, Internet com a un camp on existissin camins particulars, cadascun d'ells mantinguts pel seu propietari i que, per un

caracteritzades pels seus orígens<sup>12</sup>, així ho permet; una altra cosa és que els poders públics acabin configurant una arquitectura de xarxa diferent.

Entre els múltiples serveis que ofereix Internet<sup>13</sup>, de difícil categorització perquè estan en evolució constant<sup>14</sup>, els més populars han estat, sens dubte, el correu

---

acord comú, s'unissin tots els camins formant una xarxa; *Comercio Electrónico. Perspectiva presente y futura en España*, Fundación Retevisión, Madrid, 2000, p. 43.

<sup>12</sup> Breument, sobre la història d'Internet, podem recordar que s'inicia l'any 1969 als Estats Units de Nord-Amèrica com a un programa militar anomenat ARPANET (*Advanced Reserach Project Agency*), dissenyat per a capacitar ordinadors operats per militars, contractistes del Departament de Defensa i Universitats amb projectes d'investigació sobre temes de defensa, a comunicar-se entre ells per canals redundants, fins i tot en el cas que algunes parts de la xarxa fossin destruïdes o danyades durant una guerra. Superada una primera fase de caràcter militar, Internet s'expandí en la comunitat universitària amb un esperit llibertari, per finalment difondre's a la resta de la societat civil, configurant-se com un mitjà de comunicació mundial. Per a més informació, vegeu, entre d'altres, Santiago MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 30-34; Manuel CASTELLS, *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janés Editores-Areté, Madrid, 2001, pp. 23 i ss (versió castellana de Raúl QUINTANA); J.L. VILLAR PALASÍ, "Implicaciones jurídicas de Internet", *REDETI Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, n. 5, 1999; Carlos DELGADO KLOOS i Carlos GARCÍA RUBIO, "Historia de Internet", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, pp. 87-100.

<sup>13</sup> En general, vegeu A. GLOSSBRENNER, *Internet 101*. MacGraw-Hill, USA, 1995, pp. 1-14; Luis G. PARERAS, *Internet y Derecho*, Masson SA, Barcelona, 1998; Alfons CORNELLA i Josep RUCABADO, *Les autopistes de la informació. Descripció i impacte*, Proa, Barcelona, 1996.

<sup>14</sup> Destaquem la classificació feta per María Luisa FERNÁNDEZ ESTEBAN, qui distingeix quatre formes de comunicació a través d'Internet, comparant-les amb diferents formes de comunicació del món analògic, que expressa en els termes següents: "Internet es un medio de comunicación polifacético, es decir, que contiene muy diferentes configuraciones de comunicación. Su variedad demuestra la convergencia que se está produciendo entre comunicaciones interpersonales y medios de comunicación de masas.

electrònic i la *World Wide Web*, per constituir, el primer, un mitjà de comunicació entre persones de primera magnitud, i, el segon, un mecanisme interactiu de difusió d'informació, a més a més de les llistes de distribució<sup>15</sup>, els butlletins de notícies<sup>16</sup>, les línies de xat<sup>17</sup>, les teleconferències o videoconferències i les converses amb veu<sup>18</sup>.

---

De hecho, las formas de comunicación en Internet pueden agruparse en cuatro categorías: el correo electrónico, los boletines, los foros de discusión y la información presente en la WWW. La comunicación de un usuario a otro a través de correo electrónico asemeja la comunicación a través del correo ordinario (...). La comunicación de un usuario a un grupo de usuarios a través de los boletines se asemeja más bien a los medios de comunicación tradicionales, como los periódicos, la televisión o la radio. La comunicación entre un usuario y otro, o uno o varios a muchos, como los foros de discusión, es difícil de describir. Quizá el símil más parecido sea la discusión en la plaza pública o una suerte del Hyde Park al fin del milenio. Por último es muy importante la comunicación que requiere que el usuario interesado busque o acceda a un determinado servidor, como sucede en la WWW, que tiene muchos puntos en común con la búsqueda en archivos o bibliotecas"; *Nuevas tecnologías, Internet y Derechos Fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 26.

<sup>15</sup> Altrament anomenades en anglès *mailing-lists*, *listservs* o *mail-exploders*. Són un tipus de correu electrònic per a un grup, on cada abonat envia el missatge a una adreça de correu electrònic comuna que, posteriorment, es transmet a la resta del grup; els missatges s'envien directament a les bústies electròniques dels subscriptors, i no es col·loquen en un lloc o *site*. Poden ser moderades o no.

<sup>16</sup> De la mateixa manera que les llistes de distribució, serveixen a un grup de participants regular, però, amb la diferència que qualsevol altra persona també pot llegir els anuncis per la raó que estan localitzats en un lloc o *site* obert al públic. També poden ser moderades o no.

<sup>17</sup> També anomenades *chat-rooms*, permeten un diàleg simultani entre dos o més usuaris teclejant missatges que apareixen en les pantalles dels interlocutors. Permeten, doncs, conversar textualment i en viu, normalment, sobre tèmics específics comuns a usuaris d'Internet. Són fòrums de discussió.

<sup>18</sup> Per a més informació, vegeu Gloria CALVO DÍAZ, "La convergencia de sectores: telecomunicaciones, audiovisual, servicios telemáticos", a Gloria CALVO DÍAZ (dir.), *El nuevo marco jurídico de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp. 61 i ss.

El tan anomenat i emprat correu electrònic o *e-mail*, com se sap, facilita l'enviament directe de missatges electrònics i arxius informàtics a un altre individu o a diferents destinataris simultàniament, i presenta avantatges varis que expliquen l'èxit massiu d'aquest invent<sup>19</sup>.

Pel que fa al servei de la *World Wide Web* (WWW)<sup>20</sup>, aquest permet als usuaris d'Internet fer recerca i recuperar informació emmagatzemada en ordinadors remots i localitzar determinats llocs o *sites*, i gràcies a les facultats de multimèdia

---

<sup>19</sup> Entre d'altres, destaquem els següents. El primer és la rapidesa. Els missatges viatgen a una velocitat comparable a la de la llum, amb la qual cosa la transmissió és immediata. En segon lloc, és molt econòmic. El cost d'enviar una pàgina, per exemple, és ínfim. En tercer lloc, permet l'intercanvi electrònic i asincrònic d'informació entre persones o grups de persones i unitats funcionals d'organització. La transmissió no depèn de la reacció simultània de les parts rellevants en la comunicació (els missatges són susceptibles de ser llegits i respostos en el moment que es vulgui). En quart lloc, els correus electrònics proveeixen mecanismes de suport per a la creació, distribució, consum, processament i magatzem d'informació. Això vol dir que la informació continguda en els missatges de correu electrònic pot ser processada o, en altres paraules, pot ser editada, emmagatzemada, resposta, reenviada, o esborrada, i distribuïda a múltiples usuaris fàcilment i de manera automàtica. En cinquè lloc, l'anonimat. Els seus usuaris poden adoptar pseudònims per tal de protegir la seva intimitat. Com a penúltima i sisena qualitat, els missatges deixen prova de la seva existència en tant que són escrits (poden ser gravats en un disc o imprimits directament). Sovint, encara que els usuaris els esborrin, els missatges queden emmagatzemats temporalment en els ordinadors del proveïdor del servei o de l'operador del sistema. Finalment, la comoditat: emprar aquest servei és molt més còmode que desplaçar-se, per exemple, a l'oficina de correus, o a qualsevol altre lloc.

<sup>20</sup> És una aplicació per compartir informació que desenvolupà l'any 1990 Tim BERNERS-LEE, membre del CERN (*European Laboratory for Particle Physics in Switzerland*). Vegeu, per a una descripció única del procés de creació de la WWW, en què consisteix i el seu significat social, Tim BERNERS-LEE, *Tejiendo la Red. El inventor del World Wide Web nos descubre su origen*, Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2000 (traducció per Mónica Rubio Fernández de *Weaving the WEB: The Original Design and Ultimate Destiny of the World Wide Web by Its Inventor*, Harper Collins Publisher, New York, 1999).

i d'hipertext, la xarxa WWW, a diferència de la ràdio o de la televisió tradicionals, és un mitjà de comunicació interactiu. Des del punt de vista dels editors, constitueix una plataforma enorme des de la qual poden adreçar-se a una audiència mundial de milions d'usuaris. A la Web, qualsevol persona o organització pot publicar-hi, simplement els cal un servidor o ordinador connectat a Internet. Així, tant els organismes públics, les institucions educacionals, les entitats comercials, els grups de defensa de drets i llibertats, com els ciutadans en són els editors, sense que cap organització, pública o privada, controlï preventivament els continguts.

Més recentment, Internet també facilita serveis de televisió, cinema i ràdio, donant lloc al fenomen de la convergència dels sectors de les telecomunicacions, dels mitjans de comunicació i de les tecnologies de la informació ja que permet la transmissió de veu, imatges, dades i so simultàniament<sup>21</sup>.

Com ha succeït en totes les invencions que han contribuït a canviar el món en què vivim, Internet, la WWW i, en general, la tecnologia de la informació i la comunicació es troben en una fase de desenvolupament; per tant, no se sap amb certesa el què ens depara el futur, podent ser que situacions únicament

---

<sup>21</sup> Vegeu el Llibre verd sobre convergència dels sectors de telecomunicacions, mitjans de comunicació i tecnologies de la informació, i sobre les conseqüències per a la reglamentació en la perspectiva de la societat de la informació -COM (98) 586 final, de 18.11.1998. La base del fenomen de la convergència són les tecnologies digitals i en especial Internet, que suporten serveis multimèdia, que es veu completada amb la convergència en la indústria (essent un exemple, l'aliança entre Oracle, SUN Microsystems i Netscape per al desenvolupament de JAVA) i la convergència de mercats i serveis, caracteritzada per l'aparició de nous serveis; Catalina MERINO GABEIRAS i Luis SOTILLOS SANZ, "Internet: la antecámara de la sociedad de la información", a José Fernando MERINO MERCHÁN i María PÉREZ-UGENA COROMINA (coords.), *Curso de derecho de las telecomunicaciones*, Dykinson, Madrid, 2000, p. 171. Sobre aquest tema, també, entre d'altres, Gloria CALVO DÍAZ, "La convergencia de sectores: telecomunicaciones, audiovisual, servicios telemáticos", a Gloria CALVO DÍAZ (dir.), *El nuevo marco jurídicos de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp. 45 i ss.

imaginables en la ciència ficció esdevinguin realitat, tal i com ja ha passat en la darrera dècada (essent un bon exemple la videoconferència). En qualsevol cas, les noves tecnologies de la informació i la comunicació i en especial Internet no només són elogiades per les seves possibilitats actuals, sinó pel que poden significar en el futur.

## **2. SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ I PODER PÚBLIC**

Davant el fenomen Internet i la revolució tecnològica que està conduint cap a la societat de la informació i el coneixement, els poders públics no han quedat al marge, sinó que, ans al contrari, han adoptat un paper actiu per tal d'impulsar la societat de la informació<sup>22</sup>.

Sens dubte, una de les raons principals d'aquest posicionament pro-actiu és de caire econòmic, ja que es veu com el nou motor del creixement de l'economia en la societat del segle XXI<sup>23</sup>.

Aquest posicionament, essent predicable a la majoria dels Estats, es fa palès en un primer moment als Estats Units de Nord-Amèrica, l'any 1993, on s'adopten unes iniciatives polítiques per a la potenciació, en l'àmbit nacional, d'una

---

<sup>22</sup> Sobre les distintes formes de potenciar la societat de la informació des de les administracions públiques, vegeu, per tots, Jacint JORDANA, "Las Administraciones públicas y la promoción de la Sociedad de la Información: opciones estratégicas y modalidades de intervención", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 16, set-des 1999, pp. 17 i ss.

<sup>23</sup> Així, a l'àmbit de la Unió europea, es parla de l'economia electrònica o la nova economia per descriure la transformació d'activitats econòmiques que està tenint lloc a mesura que les tecnologies digitals permeten que l'accés, tractament i emmagatzematge de la informació sigui cada cop més senzilla i econòmica; l'existència d'un volum enorme d'informació està canviant la manera en què funcionen els mercats, comportant una reestructuració de les empreses i l'aparició de noves oportunitats de creació de riquesa gràcies a l'explotació de dita informació; *eEuropa. Una societat de la informació per a tothom* -COM(2000) 130 final, p. 23.



*National Information Infrastructure* (NII)<sup>24</sup> i, en l'internacional, d'una *Global Information Infrastructure* (GII)<sup>25</sup>. L'informe sobre la Infraestructura de la Informació Nacional, de 15 de setembre de 1993, conegut com a *Informe Gore*, si bé emfatitza la importància del sector privat, de manera que destaca la necessitat de potenciar la liberalització del mercat de la informació i de la comunicació, fins aleshores dominat per monopolis, per tal de promoure les inversions en infraestructures de telecomunicacions, al mateix temps busca estendre el concepte de servei universal per tal d'impedir la diferenciació entre aquelles persones que tenen i les que no tenen accés als serveis avançats d'informació i comunicació. D'altra banda, preveu, entre d'altres accions, les d'incentivar el sector empresarial tecnològic amb ajuts fiscals, impulsar la recerca en el camp de les tecnologies, vetllar per la seguretat en la informació i la protecció de la privacitat de les persones, potenciar la coordinació amb altres administracions i Estats, i proveir accés a la informació administrativa.

Paral·lelament, a l'àmbit de la Unió europea, cal destacar el Llibre Blanc, també de l'any 1993, sobre "Creixement, competitivitat, treball, reptes i pistes per entrar en el segle XXI"<sup>26</sup>, de l'expresident de la Comissió europea Jacques Delors, el qual ja assenyalava el potencial de les tecnologies de la informació i de la comunicació per promoure el creixement econòmic, la creació de llocs de treball i incrementar la qualitat de vida de tots els ciutadans europeus i, sobretot, el conegut *Informe Bangemann*<sup>27</sup>, "Europa i la Societat Global de la Informació.

---

<sup>24</sup> *The National Information Infrastructure: Agenda for Action*.  
<http://metalab.unc.edu/nii/toc.html>

<sup>25</sup> *The Global Information Infrastructure: Agenda for Cooperation*.  
<http://www.iitf.nist.gov/documents/docs/gii/giiagend.htm>

<sup>26</sup> Disponible a <http://gencat.es/csi/cat/documents>

<sup>27</sup> Els informes *Gore* i *Bangemann* presenten en comú molts punts. Un d'ells és el de la liberalització del mercat de les telecomunicacions, i, val a dir, que en ambdós contextos s'ha avançat molt. Sobre aquest procés de liberalització a Espanya, vegeu, entre d'altres, Paloma LLANEZA GONZÁLEZ, *Nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones*, Bosch, Barcelona, 2002; José María SOUVIRÓN MORENILLA, *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones*, Comares, Granada,

Recomanacions al Consell d'Europa", presentat al Consell europeu de Corfú els dies 24 i 25 de juny de 1994<sup>28</sup>. Aquest document posava l'èmfasi en el paper actiu del sector privat en la societat de la informació, al qual s'hi hauria de sumar el del sector públic, defensant la necessitat d'instaurar la competència i acabar amb els monopolis en el sector de les comunicacions, però garantint-hi l'accés de tothom, i, a més a més, es destacava la necessitat de protegir el dret a la intimitat i la protecció de dades i de desenvolupar les aplicacions de les noves tecnologies com, a tall d'exemple, el teletreball, l'aprenentatge a distància, el control del tràfic aeri i per carretera, les xarxes universitàries i de salut, i la xarxa transeuropea d'administracions públiques. Uns mesos més tard, la Comissió aprovà la Comunicació "El camí a la societat de la informació a Europa: un pla d'acció"<sup>29</sup>, que ha estat seguit d'altres documents.

Més recentment, s'ha posat en marxa la iniciativa *eEuropa. Una societat de la informació per a tothom*<sup>30</sup>, que respon a un objectiu estratègic ambiciós, comparable a la constitució del mercat comú o a la introducció de l'euro, per a la propera dècada i en el marc de la societat de la informació: aconseguir que l'economia digital o basada en el coneixement de la Unió sigui la més competitiva

---

1998; Javier CREMADES (dir.), *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley, Madrid, 1997.

<sup>28</sup> Disponible a <http://www.gencat.es/csi/cat/documents>

<sup>29</sup> COM(94)347 final, de 19.7.1994.

<sup>30</sup> Les 10 línies d'acció que dita iniciativa recull són: 1. Donar accés a la joventut europea a l'era digital; 2. Abaratar l'accés a Internet; 3. Accelerar la implantació del comerç electrònic; 4. Una Internet ràpida per a investigadors i estudiants; 5. Tarjetes intel·ligents per a l'accés segur a les aplicacions electròniques; 6. Capital-risc per a les PYME d'alta tecnologia; 7. La participació dels discapacitats en la cultura electrònica; 8. La salut en línia; 9. El transport intel·ligent; 10. L'administració pública en línia. Vegeu, entre d'altres, el comentari d'aquesta iniciativa a càrrec d'Alicia CORONIL JONSSON i Rafael PAMPILLÓN OLMEDO, "La iniciativa e-Europa: una sociedad de la información para todos", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, pp. 134 a 150.

i dinàmica del món, per tal d'afavorir la creació de més i millors llocs de treball i, en definitiva, una millora de la qualitat de vida dels ciutadans, sense deixar de vetllar per a la consecució d'una major cohesió social i territorial, tal i com fixà el Consell europeu reunit a Lisboa el març de 2000<sup>31</sup>. Dita iniciativa ha estat desenvolupada per un pla d'accions per al Consell europeu de Feira de juny de 2000 (*eEuropa 2002. Una societat de la informació per a tothom*)<sup>32</sup>, l'aplicació del qual està essent avaluada de manera continuada<sup>33</sup>.

Pel que fa a Espanya, fins l'any 2000, no trobem una iniciativa estratègica global sobre el desenvolupament de la societat de la informació del Govern central<sup>34</sup>:

---

<sup>31</sup> En efecte, el Consell europeu de Lisboa fixà per a la Unió europea l'objectiu estratègic de "convertir-se en l'economia basada en el coneixement més competitiva i dinàmica del món, capaç de créixer econòmicament de manera sostenible amb més i millors llocs de treball i amb major cohesió social". La vessant social esdevé fonamental en la consolidació de la nova economia basada en el coneixement, tal i com queda manifestat en l'Agenda Social Europea aprovada pel Consell de Niça de 7, 8 i 9 de desembre de 2000 (C 157/4, 30.5.2001).

<sup>32</sup> COM(2000)330 final, 24.5.2000. Aquest pla d'acció inclou els objectius següents: 1. Una Internet més ràpida, barata i segura (a) accés a Internet més ràpid i barat, b) una Internet més ràpida per a investigadors i estudiants, c) xarxes segures i tarjetes intel·ligents); 2. Invertir en les persones i en la formació (a) accés de la joventut europea a l'era digital, b) treballar dintre d'una economia basada en el coneixement, c) participació de tots en l'economia basada en el coneixement); 3. Estimular l'ús d'Internet (a) accelerar el comerç electrònic, b) l'administració en línia, oferir accés electrònic als serveis públics, c) la sanitat en línia, d) continguts digitals per a les xarxes mundials, e) sistemes de transport intel·ligents).

<sup>33</sup> Cal citar els informes adreçats al Consell europeu de Niça "Posta al dia sobre eEuropa 2002" –COM(2000) 783, 29.11.2000- i al Consell europeu d'Estocolm "eEuropa 2002: Impacte i prioritats" –COM(2001)140 final, 13.3.2001-, i, més recentment, "Informe d'avaluació comparativa de l'acció eEurope 2002" –COM(2002) 62 final, 05.02.2002. La informació sobre els progressos fets entorn l'acció eEurope està disponible a [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/)

<sup>34</sup> A l'igual que altres països, que fins i tot ja havien actuat en un sentit similar amb anterioritat. Entre d'altres: Finlàndia (*Finland's Way to the Information Society. The*

*Info XXI. La sociedad de la inform@ción para todos*<sup>35</sup>, concretada en un pla d'acció Info XXI, per al període 2001-2003<sup>36</sup>, responent als objectius establerts en

---

*National Strategy and its Implementation*, 1996, <http://www.tieke.fi/english/libr.htm>); Holanda (*A Vision for Acceleration. Working Plan for the Information Superhighway Steering and Project Group*, 1995); França (*Preparar l'ingrés de França en la societat de la informació*, 1997, <http://www.telecom.gouv.fr/english.htm>); Andorra (*El repte de la societat de la informació. Llibre blanc. Pla d'accions per facilitar la transició d'Andorra a una societat de la informació i el coneixement*, 1998, <http://www.blanc.ad>, etc.).

<sup>35</sup> Consultable a <http://www.infoxxi.es> Els objectius estratègics de dita iniciativa són els d'aconseguir: 1. Una societat de la informació per a tothom, assegurant l'accés a les tecnologies de la informació i les comunicacions a tots els ciutadans; 2. Una societat volcada en l'educació i en la creació de llocs de treball, evitant la infomarginalitat; 3. Una societat amb les infraestructures i el marc legal adequats per impulsar el desenvolupament de l'economia digital; 4. Una societat que promogui la cultura; 5. Una societat amb millor qualitat de vida i més solidària; 6. Una societat innovadora que faciliti el desenvolupament de nous negocis i noves indústries; 7. Una societat més present en el mercat global; 8. Una administració transparent i centrada en el ciutadà; 9. Una societat amb un teixit empresarial potent; 10. Una societat més vertebrada. I les línees mestres o àrees d'actuació prioritàries són: 1. Èmfasi en l'educació i la formació; 2. Creació de treball; 3. Increment de l'innovació; 4. Augment de l'eficàcia dels ciutadans, administració i empreses; 5. Cohesió social; 6. Millora de la qualitat de vida dels ciutadans; 7. Projecció exterior d'Espanya.

<sup>36</sup> Disponible a <http://www.infoxxi.es> El conjunt d'accions previstes per al període 2001-2003, que superen les tres-centes, s'agrupen en tres àrees (1. Administració electrònica; 2. Ciutadans i empreses; 3. Espanya en la xarxa), de les quals 21 són considerades com a projectes prioritaris per la seva incidència en la implantació de la societat de la informació (1. Internet en l'ensenyament; 2 Red Iris 2: la nova Internet per a la investigació; 3. Punts d'accés públic a Internet; 4. Accessibilitat i alfabetització digital; 5. Formació de professionals TIC; 6. PYMEs i comerç electrònic; 7. Portal Únic de les Administracions; 8. El DNI electrònic; 9. Seguretat electrònica: Projecte CERES; 10. Declaracions i pagament d'impostos per Internet; 11. La Seguretat Social en la Xarxa; 12. Registre Civil electrònic; 13. Dret de petició per Internet; 14. Pla director de sistemes d'informació de Defensa; 15. Portal Salut; 16. Identificació i control de bestiar; 17.

la iniciativa *eEuropa. Una societat de la informació per a tothom*, aprovada en el Consell extraordinari de Lisboa, el març de 2000, i el seu corresponent pla d'acció aprovat pel Consell de Feira, el juny de 2000, ja citats.

I, a Catalunya, l'any 1999 ja s'havia presentat *Catalunya en xarxa. El Pla estratègic per a la societat de la informació*<sup>37</sup>, que abraça tots els sectors on les noves tecnologies de la informació poden suposar un avenç significatiu<sup>38</sup>. També cal destacar el *Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes*, signat per la Generalitat de Catalunya, Localret i tots els grups parlamentaris, amb data de 23 de juliol de 2001<sup>39</sup>, precedit d'un Acord entre la Generalitat i Localret i altres organitzacions municipalistes, de 23 de juliol de 2000, per consensuar esforços entorn el desenvolupament de la societat de la informació a Catalunya. Recentment, s'ha creat el Consorci per a l'Administració Oberta Electrònica de Catalunya, amb la participació de les diferents administracions públiques catalanes.

---

L'espanyol en la xarxa; 18. Patrimoni històric en la xarxa; 19. El medi ambient en la xarxa; 20. Portal del turisme espanyol; 21. Creativitat espanyola en la xarxa).

<sup>37</sup> Disponible a [http://www.gencat.es/csi/cat/catalunya\\_xarxa/](http://www.gencat.es/csi/cat/catalunya_xarxa/). En concret, distingeix sis àmbits d'actuació: 1. Infraestructures i serveis bàsics; 2. Indústria, comerç i continguts; 3. Educació i formació; 4. Administració i serveis al ciutadà; 5. Sanitat i qualitat de vida; 6. Societat i canvi cultural. Per tal d'estudiar el seguiment del Pla, es creà un Comitè de seguiment i actualització de la implantació i els objectius del Pla estratègic Catalunya en Xarxa, mitjançant el Decret 341/2000, de 24 d'octubre (DOGC n. 3256, de 31.10.2000). Per veure documents posteriors, [http://www.gencat.es/csi/cat/catalunya\\_xarxa/](http://www.gencat.es/csi/cat/catalunya_xarxa/)

<sup>38</sup> A l'igual que a Catalunya, altres Comunitats Autònomes també han endegat un procés de reflexió i actuació adreçat al desenvolupament de la societat de la informació en el marc dels seus àmbits competencials. Podeu consultar, en especial, les pàgines webs <http://gobcan.es>; <http://externmadurasi.org>; <http://xunta.es/conselle/cultura>; <http://cfnavarra.es/NAVARRASI>; <http://ufrm-murcia.es>; <http://www.cedt.junta-andalucia.es/desarrollo/index.asp>; etc.

<sup>39</sup> Aquest Pacte se centra bàsicament en dos punts fonamentals, l'administració electrònica, d'una banda, i l'accessibilitat i la cohesió, d'altra. Disponible a <http://www.localret.es>

En resum, es pot afirmar que existeix un clar i indiscutible interès dels poders públics per potenciar el desenvolupament de la societat de la informació, i que els plans o iniciatives estratègiques que s'han aprovat en els darrers anys coincideixen en gran mesura tant en les línies o àmbits d'actuació com en les accions (bàsicament, de foment, regulació i prestació).

En aquest nou context, el gran repte dels poders públics a Espanya rau en assegurar que tots els ciutadans hi tinguin accés (tant en la vessant material, de disponibilitat de mitjans tecnològics, com qualitativa, de formació i habilitats per fer-los servir), la qual cosa és un imperatiu constitucional en virtut de l'article 9.2 de la Constitució en determinar que els correspon promoure les condicions per a què la llibertat i la igualtat de l'individu siguin reals i efectives i facilitar la seva participació en la vida política, econòmica, cultural i social, i fonamental en el marc d'un Estat democràtic i social de Dret (art. 1.1 Ce).

### **3. SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ I DRET**

El dret en la seva concepció tradicional, com a conjunt de regles destinades a regular les relacions en una societat determinada, troba un fonament clar en la nova societat de la informació<sup>40</sup>.

No es pot obviar, però, que el caràcter global d'aquest tipus d'organització social<sup>41</sup>, sense fronteres estatals, planteja uns reptes per al model del dret nacional

---

<sup>40</sup> Com diu el professor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: "El Derecho debre prestar a ese porvenir [la *information society*] que se nos abre su marco propio, que es el de asegurar la integridad de los valores individuales y sociales sustantivos, incluyendo aquí el de la libertad, que es punto de salida y de llegada del sistema"; Pròleg al llibre de Javier CREMADES (dir.), *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley, Madrid, 1997, p. 6.

<sup>41</sup> Sobre el fenomen de la globalització, vegeu, entre d'altres, Ulrich BECK, "*¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*", Editorial Paidós,

actualment vigent<sup>42</sup>, sobretot en relació amb el principi de territorialitat que tradicionalment ha determinat la normativa aplicable i la jurisdicció competent.

---

Estado y Sociedad, Barcelona, 1998; María José FARIÑAS DULCE, *Globalización, Ciudadanía y Derechos*, Dykinson, Madrid, 2000; Francisco Javier CABALLERO HARRIET, "Globalización, Estado y Derecho", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000; Jesús LIMA TORRADO, "Globalización y derechos humanos", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000; José MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, "El poder del Estado y los derechos humanos en el escenario de la globalización", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000; Xavier MONTAGUD MAYOR, "Bases conceptuales de la globalización. Aproximación a un debate", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000; Juan Jesús MORA MOLINA, "Globalización, derecho y Ciencias Sociales: Hacia una nueva teoría del conocimiento", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000.

<sup>42</sup> A l'igual que ho fa en relació amb els conceptes d'Estat i sobirania nacional. En general, vegeu, Anwar SHAH, qui diu: "Como conclusión, la globalización no implica en absoluto el fallecimiento del Estado-nación, sino más bien la reorientación del Estado-nación para hacer frente a una estructura de gobernabilidad (*governance*) más compleja de un mundo interconectado"; "Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16, set-des 1999, p. 66 (traducció de C. Alba Muñoz). I, més concretament, Luciano PAREJO ALFONSO assenyala com a formes d'adaptació de l'Estat a la globalització que ja s'estan produint: la integració en estructures supraestatals, l'extensió de la internacionalització de l'acció estatal i l'harmonització de les polítiques estatals; "El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la 'crisis' de las prestaciones y los servicios públicos", *RAP*, n. 153, 2000, pp. 222-223. D'altra banda, en l'àmbit específic del dret administratiu, els fenòmens que alteren el rol de l'Estat, com els organismes multilaterals i internacionals (el cas de la Organització Mundial del Comerç, per exemple) i els organismes supranacionals (el cas de la Unió europea), tenen un efecte immediat en la concepció del dret administratiu com a dret de l'Estat, ja que té lloc una pèrdua de la vinculació del dret administratiu a l'Estat, a diferència del moment en què es crea i es desenvolupa el dret administratiu, com ha assenyalat Sabino CASSESSE que, ho sintetitza en les paraules següents: "(...) la vinculación al Estado se ha visto rebajada como consecuencia de la crisis de los dos paradigmas sobre los que se asentaba la teoría del Estado aplicada al Derecho Administrativo, a saber: el del Estado como centro y el del Estado como unidad"; "Crisis y transformaciones del Derecho Administrativo", *Documentación*

Les situacions que demandin una solució d'índole internacional, que no han de ser totes, la poden trobar en mecanismes ja existents com ara la cooperació entre Estats o l'harmonització del dret en sectors determinats en el marc de fòrums o organismes internacionals (comerç, fiscalitat o delinqüència internacionals, etc.) i fins i tot amb l'establiment d'un codi o llei del ciberespai -desitjada per molts i irreal o impossible per d'altres. D'altra banda, la regulació jurídica no s'ha de veure com un impediment per tal que l'autoregulació jugui un paper complementari<sup>43</sup> o, en el seu cas, prioritari tractant-se de matèries no regulades jurídicament<sup>44</sup>.

Pel que fa a Internet, més concretament, fenomen més reduït que el de la societat de la informació, sovint s'ha discutit la viabilitat de ser regulat pel dret, al·legant que el disseny de la xarxa rebutja el control inherent a la seva aplicació davant supòsits de responsabilitat penal, administrativa o civil<sup>45</sup>. Per això, és important diferenciar entre el suport tècnic o la infraestructura física de la xarxa d'allò que es fa a través seu (negocis, tràmits administratius, il·lícits penals o administratius,

---

*Administrativa*, n. 250-251, gener-agost 1998 (traducció per Miguel Casino Rubio, de l'article publicat a *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 9/1996).

<sup>43</sup> Així, per exemple, la possibilitat d'adoptar codis de conducta, deontològics o de bona pràctica professional està prevista en la Llei 15/1999 de protecció de dades de caràcter personal (art. 32), obrint així el camí de l'autoregulació en aquesta matèria, que complementarà, en el sentit d'ampliar o adequar les peculiaritats dels sectors, les previsions normatives, de caràcter imperatiu, sobre protecció de dades de caràcter personal.

<sup>44</sup> Bàsicament, en matèries marcadament tècniques. No és estrany que es recorri a l'autoregulació per regular sectors -sovint molt importants- quan l'establiment d'una solució imperativa es veu de difícil consecució. En aquest sentit, Santiago MUÑOZ MACHADO, *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 59-60.

<sup>45</sup> Vegeu, per exemple, David R JOHNSON & David POST, "Law and Borders-The Rise of Law in Cyberspace", 48 *Stanford Law Review* 1367 (1996).



etc.): el caràcter independent i descentralitzat d'Internet<sup>46</sup> no pot justificar que es converteixi en un espai aliè al dret tenint en consideració la dimensió social d'Internet que la configura com una nova realitat social on es conviu virtualment<sup>47</sup>, i les eventuais dificultats en el control de les conductes il·lícites dutes a terme en aquest nou entorn hauran de solucionar-se de la manera més idònia<sup>48</sup>.

En aquest sentit, Santiago MUÑOZ MACHADO qualifica -molt gràficament- el dret d'Internet com a un dret xarxa, perquè el dret d'Internet ha de respondre a allò que és Internet, una xarxa, i, per tant, no consistirà en una solució única i a mans d'un poder únic, sinó en decisions d'organitzacions distintes -internacionals, regionals, estatals o locals-, a més de permetre l'autoregulació<sup>49</sup>. I, en la mateixa línia, Stuart BIEGEL entén que la regulació d'Internet no és única i distingeix tres nivells: el dret nacional tradicional, la cooperació internacional i el codi del

---

<sup>46</sup> Internet no té una organització pròpia, però la ISOC juga un paper molt important en l'ordenació d'aspectes, bàsicament tècnics, del seu funcionament. Ens remetem a la informació disponible a la pàgina web d'aquest organisme: <http://www.isoc.org>

<sup>47</sup> En aquest sentit, VILLAR PALASÍ afirma que Internet és un espai social i que, per tant, ha de ser regulat pel dret; "Implicaciones jurídicas de Internet", *REDETI Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, n. 5, 1999, p. 129. Reforçant la idea que la incidència social de les noves tecnologies ha de trobar una resposta en l'ordenació jurídica, també, Juan CLIMENT BARBERÁ, *Derecho y nuevas tecnologías*, Universidad Cardenal Herrera-CEU, València, 2001, pp. 13 i ss.

<sup>48</sup> Així, per a Luís ESCOBAR DE LA SERNA, l'alternativa més desitjable quant a la regulació d'Internet és la feta mitjançant normes jurídiques dels Estats nacionals d'acord amb els seus respectius sistemes legals recolzades per convenis multinacionals; *Derecho de la información*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 635-636. Un exemple d'aquesta via regulatòria ho és l'adopció de l'Acord sobre delinqüència cibernètica (*cybercrime*) de Budapest, amb data de 23 de novembre de 2001, sota l'auspici del Consell d'Europa (disponible a [http://conventions.coe.int/Treaty\(EN/WhatYouWant.asp?NT=18\)](http://conventions.coe.int/Treaty(EN/WhatYouWant.asp?NT=18))).

<sup>49</sup> *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 105-106.

*software*, la combinació dels quals determinarà el marc regulador més escaient per a cada conjunt de problemes presents a Internet<sup>50</sup>.

Sobre quin és -o ha de ser- el dret del ciberespai, sense negar el fet -i virtualitat- que gran part del dret existent és susceptible d'aplicació al món virtual o digital<sup>51</sup>, perquè sovint no és tant rellevant el mitjà com l'activitat duta a terme, és clar que l'adaptació del dret als canvis de la realitat social causats per l'avenç tecnològic també demanda regulacions expressives, que aportin una major seguretat jurídica.

Destaquem, un cop més, l'opinió de Santiago MUÑOZ MACHADO en aquest punt, expressada amb les paraules següents: "el ciberespacio precisa pocas regulaciones sustantivas nuevas, que muchos de los problemas que ahora preocupan, aunque tengan connotaciones especiales, ya habían sido considerados en normaciones antecedentes; que no es necesario, por tanto, crear un derecho especializado *ex novo* sino acordar las adaptaciones necesarias del existente; que tampoco es conveniente empeñar-se en una reglamentación excesiva; y, en fin, que la precisa podrá ser dispuesta tanto por decisiones de los poderes públicos de diferentes niveles como por organismos independientes o mediante autorregulaciones"<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> *Beyond Our Control? Confronting the Limits of Our Legal System in the Age of Cyberspace*, The MIT Press, 2001, p. 358.

<sup>51</sup> Tal i com evidencien les sentències dictades des de fa temps entorn la comissió de conductes il·lícites a Internet. Ens remetem, per exemple, a les citades per Lucía MARÍN PEIDRO, *Los contenidos ilícitos y nocivos en Internet*, Fundación televisión, Madrid, 2000, pp. 38-42, o les comentades per F. Lawrence STREET i Mark P. GRANT, *Law of the Internet*, Lexis Publishing, New York-San Francisco, 2001.

<sup>52</sup> *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000, p. 60. Altres autors també s'han manifestat a favor d'una regulació nova per tal de respondre als problemes que Internet suscita: J.L. VILLAR PALASÍ, "Implicaciones jurídicas de Internet", *REDETI Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, n. 5, 1999, p. 129; María Luisa FERNÁNDEZ ESTEBAN, *Nuevas tecnologías, Internet y Derechos Fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. XXV; PÉREZ

En qualsevol cas, és clar que la regulació jurídica en aquest nou camp ha de fer-se amb precaució i prudència per tal de no obstruir el progrés tecnològic al mateix temps que es garanteixen els valors que inspiren el dret del món analògic o real. En aquesta línia, s'observa que després d'un període d'absència d'intervenció normativa, s'ha endegat un procés regulador creixent en distints àmbits relacionats amb Internet i la societat de la informació, com, per exemple, es constata en l'àmbit de la Unió europea a partir de l'aprovació de les Directives sobre el comerç electrònic<sup>53</sup>, la signatura electrònica<sup>54</sup>, els drets d'autor en la societat de la informació<sup>55</sup> i d'un conjunt de directives amb l'objectiu d'establir un marc jurídic general en el sector de les xarxes i les comunicacions electròniques<sup>56</sup>, entre d'altres.

---

LUÑO, "Internet. Navegaciones y abordajes", *LA LEY*, 1997-2. I, sobre la divisió doctrinal, en l'àmbit tributari, en relació amb la suficiència o no de les categories tributàries vigents, vegeu Rafael OLIVER CUELLO, *Tributación del comercio electrónico*, Tirant lo blanch, València, 1999, pp. 26 i ss.

<sup>53</sup> Directiva 2000/31/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 8 de juny, relativa a determinats aspectes jurídics dels serveis de la societat de la informació, en particular el comerç electrònic en el mercat interior (Directiva sobre el comerç electrònic) –DO L 178/1, 17.07.2000.

<sup>54</sup> Directiva 1999/93/CE del Parlament europeu i del Consell, de 13 de desembre de 1999, per la qual s'estableix un marc comunitari per a la firma electrònica –DO L 13/12, 19.1.2000.

<sup>55</sup> Directiva 2001/29/CE del Parlament europeu i del Consell, de 22 de maig de 2001, relativa a l'harmonització de determinats aspectes dels drets d'autor i drets afins als drets d'autor en la societat de la informació (DO L 167/10, 22.6.2001).

<sup>56</sup> Directiva 2002/19/CE del Parlament europeu i del Consell, de 7 de març de 2002, relativa a l'accés a les xarxes de comunicacions electròniques i recursos associats, i a la seva interconnexió (Directiva accés) –DO L 108, 24.04.02-; Directiva 2002/21/CE del Parlament europeu i del Consell, de 7 de març de 2002, relativa a un marc regulador comú de les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques (Directiva marc) –DO L 108, 24.04.02-; Directiva 2002/20/CE del Parlament europeu i del Consell, de 7 de març de 2002, relativa a l'autorització de xarxes i serveis de comunicacions electròniques (Directiva autorització) –DO L 108, 24.04.02-; Directiva 2002/22/CE del Parlament europeu i del Consell, de 7 de març de 2002, relativa al servei universal i als drets dels

#### **4. SOCIETAT DE LA INFORMACIÓ, ADMINISTRACIÓ PÚBLICA I DRET ADMINISTRATIU**

Els factors fins ara comentats (tecnològic, polític i jurídic) en relació amb la societat de la informació també s'evidencien entorn el fenomen de l'administració pública electrònica. En efecte, ja s'estan produint canvis significatius deguts a la incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en les administracions públiques, si bé encara no se sap amb certesa com acabarà sent l'administració pública en l'era de la informació<sup>57</sup>.

Com ha dit BARNÉS, el govern electrònic presenta múltiples possibilitats i necessita una profunda reflexió sobre l'administració pública, a partir de l'estat i evolució de les noves tecnologies en cada moment i lloc; així, posa com a exemples, la creació de finestres úniques per matèries o de "façanes exteriors" (*front offices*), físiques o virtuals, amb les que els ciutadans entraran en contacte i de les "parts traseres" (*back offices*), en les quals intervindran totes les administracions competents per a la prestació del producte o servei final, implicant una nova arquitectura administrativa, una major flexibilització del principi de jerarquia i, sobretot, un augment de l'eficàcia administrativa<sup>58</sup>.

No es tracta d'operacions simples, sinó que s'estan debatent qüestions transcendents com l'organització i el funcionament tradicionals de les

---

usuaris en relació amb les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques (Directiva servei universal) –DO L 108, 24.04.02-. A les quals se sumarà la futura directiva relativa al tractament de les dades personals i a la protecció de la intimitat en el sector de les comunicacions electròniques, encara no conclusa.

<sup>57</sup> En tot cas, cal destacar l'aparició recent de monografies encaminades a l'estudi i reflexió de l'anomenat *e-Government* (entre d'altres, Ake GRÖNLUND (coord.), *Electronic Government: Design, Applications & Management*, IGP, 2002).

<sup>58</sup> Javier BARNÉS, "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, 2001, p. 32.

administracions públiques<sup>59</sup>, i la conceptualització de les relacions administratives i interadministratives. A més a més, les competències i les funcions de les administracions públiques es modulen o n'apareixen de noves a mesura que evoluciona la societat de la informació, com es posa en relleu de manera molt clara en matèria de certificació electrònica i signatura digital.

En tot cas, des de les instàncies polítiques s'estan perfilant les directrius que han d'orientar aquest procés de transformació de l'administració pública, tal i com manifesten els distints plans estratègics sobre l'*e-government*<sup>60</sup> o en els més

---

<sup>59</sup> Com ha assenyalat Jean-Claude RONDEAU: "(...) accélération du rythme de traitement des dossiers entraînera sans doute une modification importante du style et des horaires de travail des fonctionnaires et obligera à revoir, parfois de façon substantielle, l'exercice de l'autorité hiérarchique qui s'accommode habituellement plutôt mal de l'accélération des procédures de travail"; "Vers une redéfinition des relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises?", *Revue Française d'Administration Publique*, n. 81, gener-març 1997, p. 12. Igualment, Nicole BELLOUBET-FRIER i Simon CARON comparteixen la idea que les noves tecnologies comportaran uns canvis estructurals i funcionals de l'administració pública; "Les technologies informatisées et l'administration: vers la construction d'un nouveau modèle", *Revue Française d'Administration Publique*, n. 81, gener-març 1997, pp. 118-120. També, Juan Ignacio CRIADO i M<sup>a</sup> Carmen RAMILO ARAUJO afirmen que les tecnologies de la informació i la comunicació poden ser un factor de canvi per a l'organització i funcionament de les administracions públiques (agilitant la comunicació i intercanvi de dades; desenvolupament de polítiques horitzontals; permetent treballar a distància i crear espais virtuals de generació d'idees, debat i coneixement), la qual cosa demana –segons ells– una clara aposta política i directiva que dugui a terme un disseny estratègic dels objectius i finalitats i un lideratge institucional compartit entre l'organització administrativa i les persones que la componen amb col·laboració amb d'altres organitzacions públiques i privades; "e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI", *RVAP*, n. 61(I), 2001, p. 40.

<sup>60</sup> Per exemple, el pla d'acció *e-government* presentat el 25 de juny de 2000 al Consell de Ministres italià (per a un comentari sobre aquest pla, vegeu Fiammetta GALLI, "Internet e semplificazione amministrativa", a Giuseppe CASSANO (coord.), *Internet. Nouvi*

generals sobre la societat de la informació en la mesura que inclouen referències explícites a l'administració electrònica, que, a la seva vegada, confien en l'èxit de múltiples projectes la implantació d'una administració pròpia de la societat de la informació.

En l'àmbit de la Unió europea, l'administració pública en línia, que es perfila com una via per promoure la societat de la informació, se centra en la posta d'informació pública a Internet i permetre la interacció amb els ciutadans i les empreses, de manera que es potenciï la transparència i participació en els assumptes comunitaris. Així s'estableix clarament en la iniciativa *eEuropa. Una societat de la informació per a tothom*<sup>61</sup> i en el pla d'acció *eEuropa 2002. Una societat de la informació per a tothom* que la concreta<sup>62</sup>. La disponibilitat de

---

*problemi e questioni controverse*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, Cap. 26, pp. 526-536); o els documents *Government.Direct: a prospectus for the Electronic Delivery of Government Services* de l'any 1996, *Modernising Government* de l'any 1999 i *eCitizen eBusiness eGovernment* de l'any 2000, al Regne Unit (comentats per Thomas B RILEY, *Electronic Governance and Electronic Democracy. Living and Working in the Wired World*, ed. Rogers W'O Okot-Uma, Commonwealth Secretaria, 2001, cap. 1).

<sup>61</sup> En concret, els objectius que recull són: . els Estats membres han de vetllar per un accés fàcil al menys en quatre categories d'informació pública a Europa: informació legal i administrativa, informació cultural, informació sobre medi ambient i informació en temps real sobre la situació del trànsit i la saturació; . els Estats membres i la Comissió han d'ampliar l'ús d'Internet per a consultar els ciutadans i obtenir les seves reaccions sobre les grans iniciatives polítiques, i això amb l'objectiu de no limitar-se a publicar legislació i llibres blancs, sinó de crear també fòrums de debat públic, possiblement amb moderadors independents; . els Estats membres i la Comissió han de garantir que els ciutadans disposen d'un accés electrònic de doble sentit a les interaccions bàsiques (vgr. impressos fiscals, sol·licituds de subvenció, etc.), de manera que puguin rebre informació, però també comunicar la seva resposta.

<sup>62</sup> En concret, les accions que preveu són: . informació pública essencial en línia, inclosa la informació jurídica, administrativa, cultural, mediambiental i sobre trànsit; . procediments administratius simplificats en línia per a les empreses (per exemple, procediments ràpids per a la creació d'empreses); . desenvolupament d'un plantejament coordinat sobre la informació relativa al sector públic, inclosa la informació a nivell

serveis administratius en línia continua essent una prioritat clara, tal i com es constata, més recentment, en la Comunicació de la Comissió "Informe d'avaluació comparativa de l'acció eEuropa 2002"<sup>63</sup>.

A Espanya, en seguiment dels objectius fixats en l'àmbit de la Unió europea, l'administració pública electrònica també se centra en una administració pública basada en tres grans pilars (informació electrònica, tramitació per Internet, i serveis públics en línia) i emfatitza la idea de la col·laboració interdepartamental, així com amb l'administració autonòmica i local per fer-la realitat, que es concreten en un ampli ventall de projectes previstos en el Pla d'acció de la iniciativa INFO XXI<sup>64</sup>.

---

europèu; . creació de portals paneuropeus de serveis públics interactius (aplicació a través del Programa IDA); . foment de la utilització de programes de fonts obertes en el sector públic i de les millores pràctiques d'administració electrònica mitjançant l'intercanvi d'experiències en tota la Unió (a través de programes IST i IDA); . tots els tràmits principals amb la Comissió europea han de fer-se en línia (per exemple, en allò que es refereix a financiació, contractes d'investigació, contractació de personal i adjudicació de contractes).

<sup>63</sup> COM(2002) 62 final, 05.02.2002, p. 17.

<sup>64</sup> El programa 1 (xarxa integrada de serveis per a l'administració) dins de la línia mestra "Increment de l'eficàcia de l'administració" preveu com a accions prioritàries: 1. La creació d'una intranet administrativa (que permeti la interacció entre xarxes departamentals, l'intercanvi d'informació administrativa en l'Administració General de l'Estat i la interacció amb altres xarxes de Comunitats autònomes, entitats locals i Unió europea); 2. Optimització de l'ús de la xarxa integrada (establir interconnexions entre les xarxes o la xarxa de servidors administratius i facilitar la connexió telemàtica a registres públics d'àmbit estatal); 3. Instruments de securització de les xarxes de l'administració (firma digital i xifratge); 4. Automatització i racionalització de procediments administratius (procediments a través d'Internet totalment automatitzats, incloent-hi els pagaments); 5. Instruments de recolçament al personal al servei de l'Administració General de l'Estat (implantació de sistemes de gestió del coneixement adaptats a l'administració).

Igualment, a Catalunya, s'està debatent el futur de l'administració pública en el marc de la societat de la informació en unes línies similars a les promogudes des de la Unió europea i l'Estat espanyol, destacant el pla estratègic Catalunya en xarxa<sup>65</sup>, i més recentment, el Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes, signat per la Generalitat, Localret i tots els grups parlamentaris el 23 de juliol de 2001<sup>66</sup>, ja citats. Aquest darrer emfatitza un nou concepte de les relacions entre ciutadans i administracions, més centrades en el ciutadà i orientades cap a l'execució de tràmits i serveis administratius en línia, una major simplicitat dels tràmits administratius i de l'intercanvi de dades entre les administracions que faci innecessàries moltes de les gestions que els ciutadans es veuen obligats a realitzar avui en dia, així com un nou concepte de les relacions interadministratives, lligat amb la idea de servir millor al ciutadà, amb la inclusió de serveis reals de cooperació entre les administracions (connexió directa de sistemes d'informació,

---

<sup>65</sup> Bàsicament, destaquen les iniciatives següents: 1. Informació pública en xarxa (accés a la informació pública europea, estatal, autonòmica, local i d'ens d'interès social); 2. Intranets de l'administració (intercanvi de dades entre les administracions i implantació progressiva d'estàndards d'intercanvi administratiu); 3. Accés del ciutadà a la tramitació electrònica (la signatura electrònica qualificada del ciutadà); 4. Formació i reciclatge per als agents de l'administració i suport humà als ciutadans.

<sup>66</sup> En resum, els objectius acordats són promoure els previstos en els plans d'acció eEurope i INFOXXI i més concretament, entre d'altres: la creació del Consorci per a l'administració oberta electrònica, la creació de l'Agència Catalana de Certificació i establir una targeta unificada de serveis als ciutadans de Catalunya, la creació del portal de les administracions públiques a Catalunya, la creació de l'Agència catalana de protecció de dades, promoure l'aprofitament de les possibilitats de les tecnologies de la informació i la comunicació per afavorir el debat, la reflexió i la participació política i social dels ciutadans de Catalunya en les institucions i afers públics, promoure un programa de gestió del canvi per desenvolupar la transformació cultural i les habilitats del personal de les administracions públiques catalanes, promoure l'aprovació de normativa que reguli les relacions dels ciutadans amb les administracions públiques a través d'Internet i que garanteixi la seguretat del mitjà i els principis d'igualtat i no-discriminació, eficàcia i eficiència, etc.



definició i aplicació d'estàndards i elements de comunicació, redisseny de processos i circuits per optimitzar les capacitats i recursos de cada administració).

Per tal de fer realitat aquests objectius s'ha constituït el Consorci Administració Oberta Electrònica de Catalunya, integrat per la Generalitat de Catalunya a través del Departament de Presidència, del Departament de Governació i Relacions Institucionals, del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació i el Consorci local per al desenvolupament de les xarxes de telecomunicacions i de les noves tecnologies LOCALRET<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Els acords de creació del Consorci i d'aprovació dels seus Estatuts varen ser adoptats, respectivament, pel Govern de la Generalitat de Catalunya, en sessió del dia 4 de desembre de 2001 i per l'Assemblea General del Consorci LOCALRET en sessió de data 1 de desembre de 2001. Entre les funcions d'aquest Consorci, cal destacar les següents (art. 4 Estatuts): distribuir i prestar serveis als ciutadans, les empreses i les institucions de Catalunya mitjançant la utilització de les noves tecnologies de la informació i les comunicacions, per encàrrec de les administracions competents; crear tota mena d'instruments per millorar la coordinació i l'intercanvi d'informació entre les administracions públiques; exercir la condició d'autoritat de certificació de signatura electrònica per a garantir la confidencialitat, la integritat, la identitat i el no repudi en les comunicacions electròniques que es realitzin principalment dins de l'àmbit de les administracions públiques catalanes, sense perjudici de les funcions de certificació que corresponen a les entitats d'aquesta classe a l'àmbit respectiu de cadascuna de les administracions consorciades; emissió de targetes necessàries per disposar de la informació requerida per garantir l'accés als serveis públics. I, d'altra banda, els objectius del Consorci són els següents (art. 5 Estatuts): establir una autoritat catalana de certificació de la signatura electrònica per a les transaccions entre les administracions públiques i els ciutadans, així com entre les administracions públiques; promoure, en el cas que sigui necessari, l'ús de certificats digitals en els processos entre administracions públiques i entre les administracions públiques i els ciutadans, per tal de garantir la simplicitat, seguretat i privacitat d'aquests processos; desenvolupar un portal de les administracions públiques catalanes que serveixi de punt d'informació integrada i d'accés als serveis electrònics de totes les administracions públiques que actuen a Catalunya; promoure instruments per a l'intercanvi i la coordinació dels processos interadministratius per tal que el ciutadà dialogui amb un únic servei i no estigui obligat

En tot cas és clar que l'opció dels poders públics entorn l'administració de la societat de la informació s'anirà concretant en mesures normatives, com de fet ja s'està fent, sense les quals seria difícil ordenar jurídicament aquesta transformació administrativa i garantir els principis directrius de tota l'actuació administrativa (seguretat jurídica, legalitat, etc.), de la mateixa forma que el dret està començant a ordenar les relacions en la societat de la informació i en especial les establertes a través d'Internet amb caràcter general i en àmbits més concrets, com l'*e-commerce*. I, òbviament, el dret que donarà respostes als reptes jurídics plantejats per la incorporació tecnològica a l'administració pública serà el dret administratiu, seguint el criteri subjectiu que caracteritza el seu àmbit d'aplicació<sup>68</sup>.

Sens dubte, una gran part del dret administratiu actualment vigent, pensat per al món real, seguirà sent igualment aplicable al món digital, per la raó que no sempre és rellevant la tecnologia que suporti l'activitat administrativa, si bé en un procés de renovació del dret administratiu no es podrà obviar el fet tecnològic que està incidint de ple en la societat, i, en d'altres, quan l'impacte de les noves

---

a recórrer a les diferents administracions públiques implicades en el procés; promoure instruments per a la realització de processos electrònics entre les administracions públiques; establir criteris de qualitat en la prestació de serveis electrònics de les diferents administracions públiques a Catalunya. Vegeu la Resolució PRE/606/2002, de 21 de febrer, per la qual es dóna publicitat a l'Acord del Govern de 4 de desembre de 2001, pel qual es constitueix el Consorci Administració Oberta Electrònica de Catalunya i se n'aproven els Estatuts (DOGC n. 3604, de 27.03.2002).

<sup>68</sup> Sobre una visió del dret administratiu de la societat de la informació, vegeu Javier BARNÉS, "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, 2001. En sentit contrari, s'ha defensat que el dret relacionat amb les noves tecnologies, ja sigui en torn relacions jurídiques privades o jurídiques públiques, és l'objecte d'una nova disciplina jurídica, el dret de les noves tecnologies, que supera els termes de la dicotomia dret públic-dret privat, idea de la qual discrepem (entre d'altres, Abel TÉLLEZ AGUILERA, *Nuevas tecnologías, intimidad y protección de datos. Estudio sistemático de la Ley Orgánica 15/1999*, EDISOFER s.l, Madrid, 2001, p. 48).

tecnologies sigui directe en el funcionament de l'administració i les relacions administratives, la regulació jurídica administrativa serà plenament indispensable.

**PART PRIMERA: L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA PÚBLICA  
ELECTRÒNICA. EN ESPECIAL, EL CIBERPROCEDIMENT I LA  
DIFUSIÓ/ACCÉS A LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA  
ELECTRÒNICA**

Sembla clar que l'administració pública del segle XXI no pot desconèixer la potencialitat de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació que estan transformant la societat actual i en la qual troba la legitimació de la seva existència. Les raons són múltiples, des de la necessitat de no desvincular-se o quedar al marge de la societat a la qual serveix i facilitar, així, les relacions amb els ciutadans i les empreses, l'oportunitat que suposa per a la seva modernització i una actuació administrativa més eficaç, fins el propi desenvolupament de la societat de la informació. És clar que la transformació de l'administració pública de principis del segle que tot just hem encetat cap a l'administració electrònica no serà un procés fàcil, però, sens dubte, és una tasca ineludible per part dels poders públics que ja es fa palesa en algunes iniciatives i plans, exposats en la part introductòria.

L'adequació de l'administració pública a l'avenç tecnològic en el sector de la informació i les comunicacions pot fer possible una actuació més ràpida, àgil i, en definitiva, més eficaç, i facilitar l'exercici dels drets i del compliment del deures dels ciutadans, sense que en cap cas es minorin les garanties ja existents.

Des d'un punt de vista jurídic, no hi ha obstacles importants per a la tecnificació de les administracions públiques. Com veurem, l'ordenament jurídic vigent permet o, millor dit, potencia la incorporació dels mitjans electrònics (Internet, correu electrònic, sistemes informàtics i telemàtics, videoconferències, etc.) en l'actuació de les administracions públiques, existint unes previsions generals, però suficients, per donar cobertura legal al fenomen de l'administració pública electrònica; d'altra banda, a mesura que s'avança en aquest camp la normativa administrativa també ho fa –i seguirà fent-ho.

En aquesta part s'abraça l'estudi de l'administració pública electrònica a partir del règim jurídic aplicable, procedint a fer en el Capítol 1 una primera aproximació a partir de la seva conceptualització, el seu reconeixement constitucional i legal i els principis que la fonamenten.

En aquesta part ens centrarem en l'estudi dels dos eixos centrals que –en el nostre parer- estan configurant l'administració pública electrònica: el procediment electrònic o *ciberprocediment* (Capítol 2) i la difusió/accés de la informació administrativa pels nous mecanismes electrònics (Capítol 3), sense entrar, per tenir un caràcter més sectorial, en la prestació de serveis públics electrònics<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> El Pla d'acció d'INFO XXI, la iniciativa estratègica de la societat de la informació del Govern central, també inclou el desenvolupament dels serveis públics en línia, a banda de la difusió d'informació i la tramitació administrativa, com, entre d'altres, la incorporació de la sanitat a la societat de la informació, facilitant l'accés dels ciutadans a la informació sanitària personalitzada, implantant la telemedicina i els serveis de salut a casa, o donant suport a través d'Internet a la Xarxa nacional de vigilància epidemiològica i als laboratoris de salut pública.

CAPÍTOL 2: L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA: CONCEPTE,  
FONAMENT CONSTITUCIONAL, HABILITACIÓ LEGAL, PRINCIPIS  
INSPIRADORS, ORÍGENS I EVOLUCIÓ

## 1. UN CONCEPTE D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA

Davant la incorporació parcial de la tecnologia de la informació i les comunicacions en l'actuació administrativa, i, tenint en compte que el seu ús generalitzat pot comportar una autèntica revolució administrativa informacional per emprar uns termes equivalents als de la revolució informacional, amb l'expressió administració pública electrònica entenem s'està fent referència al fenomen consistent en l'ús de la tecnologia que ha propiciat la societat de la informació (Internet, entre d'altres) en les administracions públiques. Des d'aquesta perspectiva, la definició d'administració electrònica que s'emprarà en aquests treballs, encara que àmplia, és simple i entenedora<sup>70</sup>. L'element que la diferencia de l'administració tradicional és, per tant, el tecnològic (entès, en principi, com la tecnologia al servei de l'administració i els ciutadans per a una millor consecució de l'interès general<sup>71</sup>).

---

<sup>70</sup> Entre d'altres definicions trobem: "*Electronic government concerns providing or attainment of information, services or products through electronic means, by and from governmental agencies, at any given moment and place, offering an extra value for all participating parties*" (Koen ZWEERS i Kees PLANQUÉ, "Electronic Government. From an Organization Based Perspective Towards a Client Oriented Approach", a *Designing E-Government*, Kluwer Law International, The Hague, 2001, p. 92); "Electronic Government = electronic commerce + customer relationship management + supply chain management + knowledge management + business intelligence + collaborative technologies (A.P. BALUTIS, "Digital Government – When All is Said and Done", *Electronic Government Journal*, vol. 2, n. 6, november 1999, citat per Koen ZWEERS i Kees PLANQUÉ, "Electronic Government. From an Organization Based Perspective Towards a Client Oriented Approach", a *Designing E-Government*. Kluwer Law International, The Hague, 2001, p. 92).

<sup>71</sup> O, en altres paraules, les d'Antonio RAMIRO SÁNCHEZ: "(...) sería deseable que no se errara en el blanco de las prioridades y que se asigne a la tecnología el valor que ésta representa, que es el de convertirse en un poderoso instrumento al servicio de la gestión y, por ende, para el mejor servicio al ciudadano, y no el valor de ser una finalidad en sí misma (...)" ; *Demandas de calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 126. Sobre el paper de la tecnologia en l'àmbit



No es tracta simplement de la informatització de les administracions públiques, la qual ha servit per agilitar el treball a dites organitzacions i segueix sent un element imprescindible per a la consolidació d'aquesta nova administració basada en l'ús d'Internet i altres tecnologies de la informació i la comunicació. Anant molt més enllà, les comunicacions electròniques i el tractament de la informació digitalitzada, en substitució del suport tradicional en paper i els desplaçaments físics, possibiliten una administració pública fins fa poc impensable, o tan sols en termes de ciència ficció: una administració virtual, que, des de la perspectiva del ciutadà, està oberta 365 dies l'any 24 hores al dia, és accessible des de qualsevol lloc del món, permet l'accés a un volum enorme d'informació i la interactivitat del ciutadà amb l'administració. Podria afirmar-se que de la mateixa manera que els conceptes d'espai i temps es transformen en el ciberespai, també ho fa el de l'administració pública.

Per això, la tecnologia no ha de veure's únicament com un instrument més al servei de les administracions públiques, sinó com el mecanisme idoni per operar un canvi significatiu en la seva forma d'actuar -sovint massa lenta, burocràtica, ineficaç, secreta-; sens dubte, l'ús adient de l'oferta tecnològica és una via única per a la modernització de l'administració pública, fent possible una actuació més ràpida, àgil, eficaç i satisfactòria de les expectatives dels ciutadans, així com una major transparència i participació en la presa de decisions administratives, que assegurí el bon funcionament de l'administració en el desenvolupament de les seves funcions<sup>72</sup>.

---

administratiu, Juan Ignacio CRIADO GRANDE i M<sup>a</sup> Carmen RAMILO ARAUJO també assenyalen que la tecnologia no és un fi en si mateix, sinó una eina que afegeix valor als productes i serveis de les administracions públiques; "e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI", *RVAP*, n. 61(I), 2001, p. 40.

<sup>72</sup> En un sentit similar, Manuel BEATO ESPEJO assenyala que els mitjans informàtics i telemàtics han de servir per a una millor consecució dels objectius encomenats per les lleis; *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos*.

Avui per avui, comptem amb algunes experiències prou significatives d'administració pública electrònica<sup>73</sup>, que evidencien els avantatges de l'ús de la tecnologia de la informació i la comunicació en les relacions administratives, si bé, com és notori, no es pot parlar encara d'una administració pública electrònica consolidada.

En un sentit negatiu, entenem que l'administració pública electrònica no és comerç electrònic, ni tan sols entès aquest darrer en un sentit ampli<sup>74</sup>: comerç electrònic i administració electrònica són dos fenòmens diferents perquè responen

---

*Tecnologías de la información: Efectos técnicos y jurídicos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 34.

<sup>73</sup> Ens remetem al darrer punt d'aquest Capítol, si bé ja podem avançar com a exemples reals d'allò que pot significar l'administració pública basada en l'ús de les noves tecnologies, entre d'altres, la presentació telemàtica de declaracions dels impostos de la renda de les persones físiques i del patrimoni ([www.aeat.es](http://www.aeat.es)) i de denúncies davant la policia nacional ([www.policia.es](http://www.policia.es)), així com la presència d'un gran nombre, que va en augment, d'organismes i centres de les administracions públiques a Internet (per exemple: [www.gencat.es](http://www.gencat.es); [www.map.es](http://www.map.es); [www.inem.es](http://www.inem.es), etc.). Per a una visió general sobre aquest punt, vegeu, entre d'altres, Paz GARCÍA-POGGIO, "Hacia una nueva Administración pública en la sociedad de la información", *Actualidad Informática Aranzadi*, [https://www.aranzadi.es/CAI/publicaciones/aia/aia3\\_99/doctrin1.htm](https://www.aranzadi.es/CAI/publicaciones/aia/aia3_99/doctrin1.htm)

<sup>74</sup> Així s'han manifestat, també, entre d'altres, A. MARTÍNEZ NADAL, *Comercio electrónico, firma digital y autoridades de certificación*, Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 165; M.A. MORENO NAVARRETE, *Contratos electrónicos*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 12; Anna Maria SALA ANDRÉS, "La autoría en las manifestaciones electrónicas", *La Ley*, n. 5140, 14 set. 2000, pp. 1 i ss. En un sentit oposat, i definint comerç electrònic amb independència del contingut públic o privat de les actuacions fetes pels mitjans electrònics, s'han pronunciat, entre d'altres, M.A. DAVARA RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Informático*, Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 165; A. MADRID PARRA, "Contratación electrónica", a *Estudios Jurídicos Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, vol. III, Civitas, Madrid, 1996, pp. 2913 i ss. Per a més informació sobre l'abast del comerç electrònic, també Gema BOTANA GARCÍA, "Noción de comercio electrónico", a G. BOTANA GARCÍA (coord.), *Comercio electrónico y protección de los consumidores*, La Ley, Madrid, 2001, pp. 56 i ss.

a finalitats distintes (mentre el primer es correspondria amb l'activitat comercial feta a través de mitjans electrònics en el nou panorama tecnològic, el segon es caracteritza per la satisfacció dels interessos generals o públics encomanats a les administracions públiques), amb règims jurídics distintos -públic i privat-, que únicament tenen en comú el suport que les fonamenta (Internet, principalment<sup>75</sup>). Les referències a l'administració pública electrònica en contraposició al comerç electrònic en els distints plans estratègics sobre la societat de la informació (en les versions angleses, sota els noms d'e-government i d'e-commerce, respectivament) deixa palesa la diferent naturalesa d'ambdues realitats<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Com explica Modesto ESCOBAR, el comerç electrònic no és un fenomen nou lligat a la xarxa, sinó que la seva història es remonta als anys setenta amb la introducció de l'Intercanvi Electrònic de Fons (EFT) entre entitats financeres; a Espanya, aquesta aplicació tecnològica es començà a desenvolupar a partir de 1976, promoguda pel Sistema Nacional de Compensació Bancària i actualment permet que es facin milions de transaccions. Posteriorment, cap als anys vuitanta, les transaccions electròniques s'estenen a altres companyies, sota la forma de missatges electrònics i amb la tecnologia EDI (Intercanvi Electrònic de Dades), normalment a grans empreses perquè és un sistema costós (i, també, a l'administració pública) -si bé, en la modalitat de l'EDI sobre la Web els costos disminueixen i fa que sigui accessible a organitzacions més petites. Cap a mitjans dels anys vuitanta als Estats Units i al començament dels noranta a Espanya comença una nova forma de comerç electrònic gràcies a Internet i el desenvolupament de la WWW, essent una tecnologia fàcil d'emprar, econòmica i d'abast mundial. *El Comercio Electrónico. Perspectiva presente y futura en España*, Fundación Retevisión, Madrid, 2000, pp. 21-23.

<sup>76</sup> Ambdós termes són emprats, per exemple, a la recent Comunicació de la Comissió al Consell i Parlament europeu "eEuropa 2000. Impacte i prioritats" per al Consell europeu de primavera a Estocolm, els dies 23 i 24 de març del 2001 -COM(2001) 140 final, de 13.3.2001-: mentre el de comerç electrònic fa referència essencialment a la compra i la venda, el de govern electrònic (o administració pública electrònica) ho fa a la prestació de serveis públics per part de les administracions públiques nacionals i institucions comunitàries.

Disponible

a

[http://europa.eu.int/comm/information\\_society/eeurope/documentation/impact/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/information_society/eeurope/documentation/impact/index_en.htm)

Així doncs, entenem que l'administració pública electrònica es defineix clarament a partir de l'ús les noves tecnologies de la informació i la comunicació que han donat lloc i suporten la societat de la informació.

## **2. EL FONAMENT CONSTITUCIONAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA**

Com es veurà, l'administració pública electrònica troba un fonament clar en la Constitució espanyola a partir dels principis que recull per tal d'informar l'actuació de totes les administracions públiques, malgrat la manca d'una menció específica o expressa de dites tecnologies.

La raó d'aquest silenci s'explica pel fet que a l'any 1978 l'avenç tecnològic en el camp de la informació i la comunicació encara no havia incidit plenament en la societat; només cal recordar que ARPANET, l'antecedent immediat d'Internet, es produí l'any 1969, i que la seva difusió a Espanya no ha tingut lloc fins a la dècada dels noranta. En canvi, la Constitució sí fa referència expressa a la informàtica, en concret, per prescriure que la Llei limitarà el seu ús per garantir l'honor i la intimitat personal i familiar dels ciutadans i el ple exercici dels seus drets (art. 18.4 Ce)<sup>77</sup> davant els perills d'un ús indegut d'aquesta tecnologia vers els drets de les persones.

---

<sup>77</sup> En el moment de la redacció de la Constitució la principal preocupació era protegir la intimitat dels ciutadans front possibles usos irregulars dels bancs o bases de dades informàtiques. Així, entre d'altres, PALOMAR OLMEDA, "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995. La remissió legal feta per aquest precepte constitucional s'ha d'entendre a la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (BOE n. 298, 14.12.1999), malgrat l'omissió d'una menció específica en aquest sentit, tal i com ho ha declarat el TC en la Sentència 292/2000, de 30 de novembre. Sobre aquesta matèria, vegeu, entre la bibliografia més recent, comentant l'esmentada llei, Miguel Ángel DAVARA RODRÍGUEZ, *Nueva guía práctica de protección de datos*, Asnef, Madrid, 2001;

Malgrat aquest silenci general, la constitucionalitat de l'administració pública electrònica es desprèn de la interpretació dels principis constitucionals que informen l'activitat de les administracions de conformitat amb el moment actual i en el context de la nova societat de la informació<sup>78</sup>.

D'una banda, pel principi d'eficàcia administrativa (art. 103.1 Ce)<sup>79</sup>, amb conformitat al qual l'administració pública ha d'actuar, vista la potencialitat de la

---

Gabriel FREIXAS GUTIÉRREZ, *La protección de los datos de carácter personal en el derecho español*, Bosch, Barcelona, 2001; Abel TÉLLEZ AGUILERA, *Nuevas tecnologías, intimidad y protección de datos. Estudio sistemático de la Ley Orgánica 15/1999*, EDISOFER s.l, Madrid, 2001.

<sup>78</sup> Avui sembla indiscutible que els principis constitucionals sobre com ha d'actuar l'administració pública constitueixen autèntics mandats o deures jurídics amb conformitat als quals totes les administracions públiques han de dur a terme les seves competències i funcions. Per a més informació sobre la naturalesa jurídica de les previsions constitucionals relatives al funcionament de les administracions, vegeu, en especial, la recent monografia de Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 156 i ss (on se cita abundant bibliografia i jurisprudència sobre aquest aspecte).

<sup>79</sup> Essent un autèntic principi jurídic, a l'igual que la resta dels establerts en l'article 103 Ce (STC 22/1984), que esdevé fonamental per tal que els objectius constitucionals es duguin a la pràctica. Principi que cal situar-lo en el marc de la clàusula de l'estat social, seguint a J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 111 (on també cita referències bibliogràfiques sobre aquest principi, p. 110). Entenem que eficàcia és -com molt bé ha definit Parejo ALFONSO- l'efectiva consecució d'objectius prefixats, podent diferenciar-se distints tipus d'eficàcia en funció tant de la naturalesa dels objectius (determinats normativament o en virtut de criteris econòmics o tècnics) com de les formes de la consecució d'aquests (celeritat, intensitat, sistematicitat); "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública", *DA II. Administración y Constitución: El principio de eficacia*, n. 218-219, 1989, p. 19. Per a més informació sobre aquest principi, i en especial en relació a la delimitació conceptual del terme eficàcia, la jurisprudència del Tribunal Constitucional i del Tribunal Suprem dictada

tecnologia de la informació i la comunicació per a una actuació caracteritzada, entre d'altres atributs, per una major celeritat<sup>80</sup>. Si bé la consecució d'una major eficàcia en l'actuació administrativa queda limitada per un altre principi essencial del dret administratiu, recollit en el mateix article 103 Ce, quan prescriu la sotmissió plena de l'administració pública a la llei i el dret: el principi de legalitat<sup>81</sup>.

D'una altra banda, pels principis de participació i de transparència administrativa (art. 105.b) Ce), atès que els mitjans electrònics els fan possibles com en cap moment anterior en la història de la humanitat<sup>82</sup>; tan sols cal tenir present que

---

entorn seu, i un conjunt exhaustiu de referències bibliogràfiques, vegeu, també, Juli PONCE, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2000, pp. 434 i ss. També, sobre el tema, Felio J. BAUZÁ MARTORELL, *La desadministración pública*, Marcial Pons, Madrid, 2001, pp. 39-49.

<sup>80</sup> En sentit idèntic, A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, *Las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Ley 30 de 26 de noviembre de 1992 con las modificaciones de la Ley 4 de 13 de enero de 1999. Comentarios y jurisprudencia*, Editorial Colomares, Granada, 1999, p. 185.

<sup>81</sup> En aquest sentit, Martín BULLINGER, "La Administración al ritmo de la economía y la sociedad", *DA*, n. 234, 1993, p. 106, citat per Josep OCHOA MONZÓ, "¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?", a Francisco SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. I, Tirant lo blanch, València, 2000, p. 161. Igualment, sobre la importància dels principis d'eficàcia i legalitat en aquest nou entorn electrònic, José Miguel ALCOLEA, "La incorporación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la actividad de la Administración del Estado. Especial referencia a la Ley 30/1992 y a los Reales Decretos 263/1996 y 722/1999", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 563-564.

<sup>82</sup> Vegeu, pel seu interès, l'article de Stephen M. JOHNSON, "The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information Throught the Internet", *50 Administrative Law Review*, 1998.

Internet esdevé un fòrum on s'hi pot accedir, obtenir informació i expressar opinions de manera fàcil i còmode.

Així mateix, en un Estat social i democràtic de Dret (art. 1.1 Ce), on l'administració pública està al servei de la societat, la consecució de l'interès general (art. 103.1 Ce) es concreta també en la satisfacció dels interessos dels ciutadans, per a la qual cosa l'ús de les noves tecnologies en les relacions administratives -formalitzades o no- és un element indiscutible per a un millor servei al ciutadà atès que facilita les relacions, comunicacions i interactivitat amb les administracions públiques.

A més a més, cal tenir en compte que en el marc de la societat de la informació molts dels drets consagrats constitucionalment no podran ser degudament satisfets sinó es vinculen degudament amb les possibilitats ofertades per les noves tecnologies de la informació i la comunicació.

En definitiva, com ha dit BARNÉS, "la societat de la informació demanda una posició i comesa diferent de l'Administració pública per fer realitat l'Estat social i democràtic de Dret, i, en primer lloc, els drets fonamentals"<sup>83</sup>.

Per tot això, fins i tot es podria afirmar que aquests principis no només permeten la irrupció d'una nova forma d'administrar adient als canvis introduïts pel desenvolupament tecnològic i amb gran ressò social (l'administració pública electrònica), sinó que la prescriuen, perquè sense l'adaptació de les administracions públiques a la nova societat de la informació, emprant la tecnologia objecte d'aquesta transformació social, difícilment podran ser objecte de compliment.

---

<sup>83</sup> Javier BARNÉS, "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, p. 58.

### **3. L'HABILITACIÓ LEGAL DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA DE L'ARTICLE 45 LRJPAC**

L'ús de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació en l'administració pública, o, en altres paraules, l'administració pública electrònica en els termes en què l'hem definit, troba una cobertura legal expressa en la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (en endavant, LRJPAC).

En l'Exposició de Motius ja es declara expressament que aquesta s'obre decididament a la tecnificació i modernització de l'actuació administrativa en la seva vessant de producció jurídica i en l'adaptació permanent al ritme de les innovacions tecnològiques<sup>84</sup>.

I, ja en l'articulat del text, cal destacar molt especialment l'article 45, que, sota el títol, totalment gràfic, "incorporació de mitjans tècnics"<sup>85</sup>, habilita l'ús dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics<sup>86</sup> (que engloben les noves tecnologies de la informació i de les comunicacions) en qualsevol àmbit de les

---

<sup>84</sup> Punt cinquè de l'Exposició de Motius.

<sup>85</sup> Per a més informació sobre la tramitació parlamentària d'aquest precepte (art.44 del Projecte del Govern), vegeu J.J. ABAJO QUINTANA, *La tramitación de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Aspectos administrativos y parlamentarios*, BOE, Madrid, 1994, pp. 319-322; i, per a un comentari del contingut del citat article 44 del Projecte, Marcos Matías FERNANDO PABLO, "Administración pública, informática y ciudadano: perspectiva general", a Valentín CARRASCOSA LÓPEZ (dir.), *Informática y Derecho*, n. 4, vol. 1, Aranzadi-UNED (Centro Regional de Extremadura), pp. 109-118.

<sup>86</sup> Coincidim amb la crítica feta per SANTAMARÍA PASTOR sobre l'acumulació d'adjectius "electrònics, informàtics i telemàtics", essent suficient el de mitjans electrònics, per la raó que aquests inclouen els mitjans informàtics i telemàtics; *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Editorial Carpieri S.L., Madrid, 1993, p.161.



administracions públiques, amb especial èmfasi en les relacions administratives, establint el règim jurídic general sobre la utilització dels mitjans electrònics en les administracions públiques<sup>87</sup>.

Davant la falta de concreció dels preceptes bàsics o no en la LRJPAC, en funció que es fonamentin en el títol competencial de l'Estat relatiu a les bases del règim jurídic de l'administració o en el referent al procediment administratiu comú (art. 149.1.18 Ce), l'article 45 LRJPAC s'ha d'entendre bàsic perquè no és estrictament un tràmit del procediment administratiu, i, en tot cas aquesta ha estat la interpretació de l'Administració General de l'Estat en aprovar el Reial Decret 263/1996, de 16 de febrer, pel qual es regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques per a l'Administració General de l'Estat<sup>88</sup>, no essent d'aplicació a la resta d'administracions territorials. Per tant,

---

<sup>87</sup> En concret, diu així: "1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.

2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras Leyes".

<sup>88</sup> BOE n. 52, 29.02.1996.

correspon a les Comunitats autònomes el desenvolupament normatiu de l'article 45 LRJPAC en l'àmbit de les seves respectives competències, podent abraçar igualment als ens locals en virtut dels títols competencials en matèria local. D'altra banda, és clar que les administracions locals també es poden dotar d'instruments jurídics per ordenar l'ús dels mitjans electrònics respectant el marc normatiu existent en cada moment.

### **3.1 La situació anterior a la LRJPAC**

Es pot assenyalar que la LRJPAC suposà un avenç respecte la Llei del Procediment Administratiu, de 17 de juliol de 1958, que, d'acord amb l'estat de la tècnica en el moment de la seva aprovació, estava pensant en la mecanització de les tasques administratives de caràcter instrumental<sup>89</sup>, si bé era prou àmplia per donar cabuda a l'ús dels mitjans electrònics<sup>90</sup>; raó per la qual s'ha criticat l'exposició de motius de la LRJPAC quan diu que la Llei de Procediment Administratiu del 1958 ha dificultat la incidència substantiva en el procediment administratiu de la informatització de les relacions socials i econòmiques de la

---

<sup>89</sup> L'Exposició de Motius de dita Llei, en l'apartat IV sobre Actuació administrativa, fèia referència específica a la normalització de documents i a la racionalització, mecanització i automoció dels treballs en les oficines públiques. D'altra banda, l'article 30 establia que: "1. Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formatos. 2. Se racionalizarán los trabajos burocráticos y se efectuarán per medio de máquinas adecuadas, con vistas a implantar una progresiva mecanización y automatismo en les oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo haga económico el empleo de estos procedimientos".

<sup>90</sup> En aquest sentit, Julián VALERO TORRIJOS entén que la Llei de 1958, amb les oportunes previsions reglamentàries, resultava suficient; "Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías", a Francisco SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI "Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo"*, vol. III, Tirant lo Blanch, València, 2000, pp. 2952-2953, nota 17.

societat actual, principalment, per la raó de no reconèixer formalment la validesa de documents i comunicacions electròniques<sup>91</sup>.

En tot cas, sota l'antiga Llei de Procediment Administratiu, es produí la informatització de les administracions<sup>92</sup>, amb l'objectiu de facilitar la gestió administrativa, incloent-hi fins i tot la presentació de documentació en cinta o disquet<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Així s'ha pronunciat, en un sentit crític, Ramón PARADA VÁZQUEZ, que qualifica l'Exposició de Motius d'exagerada; *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p.194. En un sentit contrari, Miguel Ángel DAVARA RODRÍGUEZ coincideix plenament amb l'Exposició de motius; "El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común", *RAP*, 131, maig-agost 1993, p. 479.

<sup>92</sup> Sobre el procés d'automatització de l'administració pública fins l'any 1992, vegeu, per tots, Agustín de ASÍS ROIG, "Documento electrónico en la administración pública", a *Ámbito jurídico de las tecnologías de la información*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, pp. 146-154.

<sup>93</sup> L'aportació de documentació en suport magnètic o disquet, amb caràcter facultatiu o obligatori, depenent de la regulació en cada cas, ha estat prevista normativament des de fa anys, en el context de la informatització de l'administració, però, no es pot considerar administració electrònica en sentit estricte per la raó que no hi ha una transmissió de dades via electrònica i la seva presentació física en les oficines administratives. Per exemple, es pot citar l'Ordre de 25 de febrer de 1975 que autoritzava el compliment d'obligacions tributàries mitjançant suports legibles per ordinador; l'Ordre del Ministeri d'Hisenda de 14 de gener de 1978 sobre la possibilitat de presentar determinada informació en suports d'informació que fossin directament legibles per ordinador en les entitats col·laboradores de l'administració tributària; i algunes Circulars de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, com la 3/1990, de 23 de maig, sobre presentació dels estats reservats i públics de les societats i agències de valors en suport informàtic de forma obligatòria i d'acord amb els requeriments tècnics pertinents, la 7/1990, de 27 de desembre, que permetia que els estats financers reservats de les institucions d'inversió col·lectiva poguessin presentar-se en suport informàtic, i la 5/1992, de 28 d'octubre, sobre la presentació en suport informàtic dels estats financers reservats de les societats

Ara bé, per la raó que la regulació establerta en la LRJPAC, l'any 1992, era més restrictiva en exigir uns requisits de seguretat determinats, algunes de les solucions preses amb anterioritat podien no respondre als nous paràmetres establerts<sup>94</sup>, si bé la seva continuïtat esdevenia jurídicament possible en virtut del principi d'irretroactivitat de les normes jurídiques<sup>95</sup>, no estant justificades, però, en el cas de preveure's amb posterioritat a l'entrada en vigor de la LRJPAC<sup>96</sup>.

---

gestores de les institucions d'inversió col·lectiva i les societats gestores de cartera. Actualment la presentació de documentació en suport magnètic continua essent possible en determinats àmbits, però s'evidencia una tendència a la seva substitució per la presentació telemàtica (essent un supòsit evident d'administració electrònica).

<sup>94</sup> Així, per exemple, és clar que la documentació presentada en disquet, sense la incorporació de determinades solucions tècniques -com, per exemple, d'empremta o firma digital- no reuneix el requisit d'integritat o no manipulació de la informació.

<sup>95</sup> Com ha assenyalat Agustín de ASÍS ROIG: "(...) pese a que resultaría deseable la incorporación de los principios y garantías establecidas en una regulación como la contenida en el art. 45 LRJ-PAC, la ausencia de previsión expresa al respecto implica la validez de los medios utilizados y autorizados hasta el momento sin que sea necesaria su adaptación a la misma, siempre que no sea necesario alterar su régimen o sus características, momento en el que se debería producir, la adaptación a los principios de la ley"; "Documento electrónico en la Administración Pública", a *Ámbito jurídico de las tecnologías de la información*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996, pp. 168-169.

<sup>96</sup> En aquest sentit, cal citar la disposició transitòria única del Reial decret 263/1996, de 16 de febrer, sobre la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques per l'Administració general de l'Estat, que desenvolupa l'article 45 LRJPAC per a l'àmbit de l'administració estatal: "1. Los soportes, medios y aplicaciones utilizados por la Administración General del Estado y por las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquella deberán adecuarse a la regulación contenida en este Real Decreto en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor. 2. Hasta la finalización del plazo mencionado en el apartado anterior, la Administración General del Estado y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de aquella podrán continuar utilizando los soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas o telemáticas de las que dispongan". Sembla clar que a l'any 1996 encara existien mecanismes tècnics que no respectaven els requisits de l'article 45 LRJPAC, desenvolupats pel citat Reial decret.

### 3.2 El mandat sobre l'impuls dels mitjans electrònics en les administracions públiques

L'apartat primer de l'article 45 LRJPAC conté una prescripció clara sobre quina ha de ser l'actitud de les administracions públiques front les possibilitats que ofereixen els mitjans electrònics: les administracions *impulsaran* (forma verbal imperativa) l'ús i l'aplicació de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics, per al desenvolupament de la seva activitat (interna i externa) i l'exercici de les seves competències, amb les limitacions que a la utilització d'aquests mitjans estableixin la Constitució i les lleis<sup>97</sup> (com ara les de l'article 18.4 de la Constitució i la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personals).

Per tant, amb aquesta previsió legal s'estableix un autèntic mandat o deure de les administracions públiques per incorporar els mitjans electrònics en el desenvolupament de les seves funcions<sup>98</sup>, de l'aplicació del qual en depèn la consecució d'una administració pública electrònica real.

---

<sup>97</sup> PALOMAR OLMEDA, amb motiu de l'anàlisi que fa de l'article 45 LRJPAC, assenyalava que la referència sobre els límits constitucionals i legals és una prescripció reiterativa i en gran mesura innecessària per raons òbvies; "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995, p. 377.

<sup>98</sup> Si bé, a l'any 1992, quan encara no havia esclatat l'impacte d'Internet i el fenomen informacional en la societat espanyola, podia veure's com a una simple declaració de voluntat. En qualsevol cas, la doctrina majoritària, que s'ha pronunciat al respecte, poc després de la publicació de la Llei en qüestió i també més recentment, entenen que aquesta és, precisament, la naturalesa de la previsió legal de l'article 45.1 LRJPAC. Així, en un comentari a la LRJPAC l'any 1993, SANTAMARÍA PASTOR qualificava el contingut del precepte en qüestió com a una simple declaració d'intencions; *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Editorial Carperi S.L., Madrid, 1993, p. 160. Posteriorment, PALOMAR OLMEDA també expressà que es tracta d'una formulació de principis, com element de programació de l'actuació administrativa, per tal d'incorporar les Administracions públiques al món de les noves tecnologies en la gestió; "La utilización de las nuevas tecnologías en la

A efectes d'eliminar incerteses sobre la seva força jurídica, entenem que seria procedint donar una nova redacció al precepte en qüestió, aprofitant una reforma de la LRJPAC.

### **3.3 El dret dels ciutadans a usar els mitjans electrònics en les seves relacions amb les administracions públiques**

Segons el nostre parer, de la dicció literal de l'article 45.2 LRJPAC, quan prescriu que els ciutadans podran relacionar-se amb les administracions públiques per exercir els seus drets a través de tècniques i mitjans electrònics, informàtics o telemàtics amb ple respecte a les garanties i requisits prevists en cada procediment, sempre que sigui compatible amb els mitjans tècnics de què disposin les administracions públiques, es desprèn l'existència d'un dret dels ciutadans a relacionar-se telemàticament amb l'administració pública, sempre que concorrin les condicions fixades en el precepte en qüestió<sup>99</sup>.

---

actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995, p. 376. Més recentment, Iñaki AGUIRREAZKUENAGA i Carmen CHINCHILLA escriuen que el precepte, per més que utilitzi la forma verbal imperativa, té un evident caràcter programàtic i principialista; "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas", *REDA*, 109, gener-març 2001, p. 37. En idèntic sentit, José Miguel ALCOLEA, "La incorporación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la actividad de la Administración del Estado. Especial referencia a la Ley 30/1992 y a los Reales Decretos 263/1996 y 722/1999", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 568. Per contra, Manuel BEATO ESPEJO també entén que l'article 45 LRJPAC imposa un derure jurídica d'emprar els mitjans electrònics a totes les administracions públiques; *Cauces de comunicación de las administraciones públicas con los ciudadanos. Tecnologías de la información: efectos técnicos y jurídicos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 87.

<sup>99</sup> Per contra, Julián VALERO TORRIJOS es manifesta en contra del parer exposat de què existeix un dret subjectiu dels ciutadans; "Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías", a Francisco SOSA WAGNER (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI "Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. III, Tirant lo Blanch, València, 2000, p. 2965.

Així, l'ús dels mitjans electrònics per decisió voluntària dels ciutadans troba dues úniques limitacions: (a) el compliment dels requisits i garanties de cadascun dels procediments administratius, i (b) la compatibilitat dels mitjans tècnics del ciutadà amb els de l'administració.

La primera limitació establerta en l'apartat segon de l'article 45 LRJPAC es correspondria, en principi, amb la previsió del punt cinquè del mateix article 45, sobre els requisits de seguretat exigibles als documents administratius electrònics (autenticitat, integritat, conservació i, en el seu cas, recepció, dels documents electrònics –que es comentaran més endavant), atès que són uns atributs propis o inherents al document tradicional (en suport paper i signat manuscritament)<sup>100</sup>; aquesta ha estat precisament la interpretació operada en l'article 6.1 del Reial decret 263/1996, que desenvolupa l'article 45 per a l'àmbit de l'Administració general de l'Estat<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Sobre aquest punt, i en una línia semblant, Iñaki AGIRREAZKUENAGA i Carmen CHINCHILLA escriuen: "(...) el apartado segundo del artículo 45 de la Ley nada dice sobre cuáles sean estas garantías aunque es fácil imaginar que se trata de la identificación fidedigna del remitente y de la constancia de la transmisión y recepción del escrito, de la integridad de su contenido y de la fecha en que se presenta. La Ley (...) nada dice, sin embargo, al respecto y sí enuncia y enumera estas garantías, por el contrario, cuando se refiere al empleo de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos por parte de la Administración, como lo ponen de manifiesto el apartado tercero del artículo 45, que dispone que 'los procedimientos que se tramiten en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce', y el apartado quinto que reconoce la validez y eficacia de los documentos emitidos por la Administración por estos medios así como de las copias de los originales almacenados por estos mismos medio 'siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado'; "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas", *REDA*, 109, gener-març 2001, p. 38.

<sup>101</sup> Així, l'article 6.1 del citat Reial decret 263/1996 assenyala: "Los documentos emitidos por los órganos y entidades del ámbito de la Administración General del Estado y por los particulares en sus relaciones con aquellos, que hayan sido producidos por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en soportes de cualquier naturaleza serán válidos

I, en relació amb la segona limitació, aquesta és totalment òbvia<sup>102</sup>, però cal destacar la importància de les tècniques de la coordinació i la cooperació en el moment de prendre decisions de caràcter tecnològic, ja sigui a nivell intern de cadascuna de les administracions públiques i entre elles, respectivament, per tal de facilitar o permetre les relacions telemàtiques dels ciutadans amb, no únicament els òrgans d'una mateixa administració, sinó ja amb els distints ens públics<sup>103</sup>.

Per tant, els ciutadans podran utilitzar mitjans electrònics en l'exercici dels seus drets sense que pugui ser impedit, negat o obstaculitzat per una administració que disposi dels efectius necessaris i sempre que es respectin els requisits del procediment en qüestió.

Una cosa diferent és que les administracions públiques no estiguin preparades per a facilitar les relacions telemàtiques (i aquí es constata la importància de la directriu sobre l'impuls de l'ús dels mitjans electrònics per part de les administracions compresa a l'art. 45.1 LRJPAC) o que no es garanteixin els requisits procedimentals (si bé, en aquest cas, s'hauria de respectar el termini de 10 dies previst a l'art. 71 LRJPAC per a poder subsanar la presentació d'escrits via telemàtica).

---

siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad, mediante la constancia de códigos u otros sistemas de identificación (...)" (el subratllat és de l'autor).

<sup>102</sup> Segons SANTAMARÍA PASTOR, la compatibilitat de mitjans és necessària per imperatius tècnics elementals i no perquè ho digui la llei; *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Editorial Carpieri S.L., Madrid, 1993, p. 161.

<sup>103</sup> A banda del fet que la compatibilitat de mitjans tècnics impedeix l'existència de sistemes materialment tancats i incompatibles amb els que generalment s'empren en el mercat, seguint en aquest punt a PALOMAR OLMEDA, "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995, pp. 378-379.



En tot cas, seria procedent, aprofitant una reforma de la LRJPAC, afegir el dret a utilitzar mitjans electrònics segurs en el catàleg de drets de l'article 35 de l'esmentada Llei, eliminant així qualsevol dubte sobre la seva naturalesa jurídica<sup>104</sup>.

Cal notar que l'article 45 LRJPAC no fa al·lusió específica en cap moment a l'ús de les eines electròniques per al compliment dels deures dels ciutadans ( simplement parla de l'exercici de drets). La qual cosa, però, no només s'ha d'entendre possible, sinó que haurà de potenciar-se per part de totes les administracions públiques en virtut del principi de l'apartat primer sobre l'impuls o ús dels mitjans electrònics -ja comentat-, sempre que existeixi una compatibilitat tècnica. Val a dir que, si més no en un primer moment, alguns organismes públics han posat a disposició dels ciutadans i les empreses una sèrie d'opcions tecnològiques per al compliment dels seus deures i obligacions (tributàries o de la Seguretat Social, bàsicament) i no precisament per al gaudi dels seus drets, buscant, segurament, les avantatges del tractament automatitzat de la informació per al desenvolupament de les tasques administratives.

Pel que fa a l'obligatorietat de l'ús dels mitjans electrònics, qualsevol imposició d'una obligació d'emprar-los haurà de comptar amb la suficient cobertura legal (una norma amb rang de llei), per tractar-se d'una limitació o restricció a l'esfera jurídica o de llibertat d'actuació dels ciutadans.

Així, en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat i els seus organismes públics, la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social ha modificat la LRJPAC mitjançant la introducció d'una nova

---

<sup>104</sup> En la mateixa línia, però cenyit a l'àmbit tributari, Carmen BOTELLA GARCÍA-LASTRA ha defensat la inclusió del dret a utilitzar les noves tecnologies en el catàleg de drets del contribuent de la Llei 1/1998, de 16 de febrer, de drets i garanties dels contribuents o, en les previsions de la futura Llei General Tributària; "La incidencia de la integración en la Ley General Tributaria de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes", *Crónica Tributaria*, n. 96, 2000, p. 18.

disposició addicional divuitena sobre l'ús obligatori de mitjans telemàtics en la presentació de sol·licituds i comunicacions, si bé ho remet a un desenvolupament per via d'ordre ministerial. En concret, els apartats 1 i 2 diuen, respectivament:

"1. La presentación de solicitudes y comunicaciones, así como de la documentación complementaria exigida, por las empresas que agrupen a más de cien trabajadores o tengan la condición de gran empresa a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como por cualesquiera institución o entidad de derecho público deberá realizarse necesariamente por medios telemáticos en aquellos supuestos y condiciones que se determinen por Orden del titular del Departamento ministerial competente. En dicha Orden, que deberá ser informada previamente por el Ministerio de Administraciones Públicas, se especificarán las solicitudes y comunicaciones afectadas, los procedimientos a los que se refieren y la tipología de empresas y entidades que resulten afectados.

2. Las personas físicas, organizaciones y asociaciones no contempladas en el apartado anterior, pertenecientes a colectivos o sectores que ordinariamente hagan uso de este tipo de técnicas y medios en el desarrollo de su actividad normal, deberán necesariamente utilizar medios telemáticos para la presentación de solicitudes, comunicaciones y documentación complementaria exigida en aquellos supuestos y condiciones en que se determine por Orden del titular del departamento ministerial competente, que deberá ser informada previamente por el Ministerio de Administraciones Públicas. En dicha Orden, además de las especificaciones expresadas en el apartado anterior, deberá acreditarse que la necesaria utilización de medios telemáticos no implica restricción o discriminación alguna para los integrantes del sector o colectivo que resulte afectado en el ejercicio de sus derechos frente a la Administración Pública".

Al marge de la discutible procedència d'una previsió de tanta rellevància en una "Llei d'acompanyament als pressupostos de l'Estat", cal destacar la prohibició d'obligar a usar mitjans electrònics a aquelles persones físiques, organitzacions o associacions que no emprin ordinàriament mitjans telemàtics en l'exercici de la seva activitat, sempre que no es tracti d'empreses amb més de cent treballadors o

grans empreses i entitats públiques (en les quals es presumeix la seva disponibilitat de mitjans tècnics i, per tant, no es demana la seva justificació en la corresponent ordre ministerial).

Cal tenir en compte, que en determinats àmbits de l'administració, bàsicament la tributària<sup>105</sup> i la Seguretat Social<sup>106</sup>, des de fa temps, s'està obligant a determinats subjectes a relacionar-se a través de mitjans electrònics, amb exclusió dels mitjans tradicionals, entenent que facilita la gestió administrativa i també el treball dels interessats.

En tot cas, mentre l'accés a Internet no sigui una realitat per a tothom, caldrà mantenir un període de transitorietat on els suports electrònic i en paper convisquin -a pesar de les dificultats que pugui ocasionar una tramitació

---

<sup>105</sup> Així, per exemple, l'Ordre de 20 de gener de 1999, per la qual s'estableixen les condicions generals i el procediment per a la presentació telemàtica de les declaracions-liquidacions mensuals de grans empreses corresponents als codis 111, 320 i 332 (BOE de 22 de gener de 1999), que substitueix l'anterior de 29 de juny de 1998, fruit de l'habilitació continguda en la disposició final quinta de la Llei 66/1997, de 30 de desembre, de Mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, a l'autoritzar al Ministre d'Economia i Hisenda per a què determini mitjançant Ordre els supòsits i condicions en què les grans empreses hauran de complir per mitjans telemàtics les seves obligacions de caràcter formal.

<sup>106</sup> Així, per exemple, el punt primer de la disposició addicional sexta del Reglament General de Recaptació dels Recursos del Sistema de la Seguretat Social, aprovat per Reial Decret 1637/1995, de 6 d'octubre, en la redacció establerta pel Reial Decret 2032/1998, de 25 de setembre, i Resolució de 30 de març de 1999, de la Direcció General de la Tresoreria General de la Seguretat Social, per la qual s'estableixen els terminis i demés condicions d'incorporació al Sistema de Remissió Electrònica de Dades per part dels professionals col·legiats i demés persones que actuïn en representació dels subjectes responsables del compliment de l'obligació de cotitzar; Resolució de 26 de setembre de 2001 de la Direcció general de la tresoreria general de la seguretat social sobre incorporació obligatòria al Sistema de Remissió Electrònica de Dades (Sistema RED) per part de determinats sol·licitants o titulars de beneficiaris.

administrativa dual- per tal de donar compliment al principi d'igualtat en l'accés a l'administració i als serveis públics, o bé instrumentar mesures per tal de facilitar l'ús de les noves tecnologies en les relacions administratives.

### **3.4 Els límits en l'ús dels mitjans electrònics en les administracions públiques i el reconeixement formal del document administratiu electrònic**

La LRJPAC reconeix la validesa i eficàcia del document administratiu electrònic a la vegada que estableix uns límits a l'ús dels mitjans electrònics en seu administrativa.

En efecte, l'apartat cinquè de l'article 45 LRJPAC reconeix formalment el document administratiu en suport electrònic, la qual cosa constitueix l'autèntica pedra angular de l'activitat administrativa formalitzada de l'administració electrònica<sup>107</sup>. La validesa i eficàcia del document administratiu electrònic, que es diferencia del document tradicional pel fet que és creat per mitjans electrònics i

---

<sup>107</sup> Desenvolupat reglamentàriament pel Reial Decret 263/1996, ja citat, i únicament per a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, en els termes de l'article 6: "1. Los documentos emitidos por los órganos y entidades del ámbito de la Administración General del Estado y por los particulares en sus relaciones con aquellos, que hayan sido producidos por medios electrónicos, informáticos y telemáticos en soportes de cualquier naturaleza serán válidos siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad, mediante la constancia de códigos u otros sistemas de identificación. En los producidos por los órganos de la Administración General del Estado o por sus entidades vinculadas o dependientes, dichos códigos o sistemas estarán protegidos de forma que únicamente puedan ser utilizados por las personas autorizadas por razón de sus competencias o funciones. 2. Las copias de documentos originales almacenados por medios o en soportes electrónicos, informáticos o telemáticos, expedidas por los órganos de la Administración General del Estado o por sus entidades vinculadas o dependientes, tendrán la misma validez y eficacia del documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación".

pel suport on s'expressa (electrònic i no paper)<sup>108</sup>, queda condicionada, però, al compliment d'uns requisits que són, d'altra banda, característics del document clàssic o no electrònic (autenticitat, integritat i conservació). En concret, determina que els documents emesos, qualsevol que sigui el seu suport, per mitjans electrònics, informàtics o telemàtics per les administracions públiques, o els que aquestes emetin com a còpies d'originals emmagatzemats per aquests mitjans, gaudiran de la validesa i l'eficàcia del document original sempre que quedi garantida la seva autenticitat, integritat i conservació<sup>109</sup>, i, en el seu cas, la recepció per l'interessat, així com el compliment de les garanties i els requisits exigits per aquesta o altres lleis<sup>110</sup>.

Així doncs, el document administratiu electrònic, sempre que concorrin els requisits de seguretat pertinents, s'equipara al document administratiu clàssic o en suport paper a tots els efectes (presumpció de validesa, caràcter de document públic, etc.).

---

<sup>108</sup> Sobre el concepte de document electrònic, vegeu, entre d'altres, Miguel Ángel DAVARA RODRÍGUEZ, "El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común", *RAP*, n. 131, maig-agost 1993, pp. 455-456, i, per a un estudi molt detallat, Eugenio Alberto GAETE GONZÁLEZ, *Instrumento público electrónico*, Bosch, Barcelona, 2000. També, per tenir més referències sobre els documents electrònics en la normativa vigent, J.R. CAMINO, "El documento electrónico: su admisibilidad en derecho español", *La Ley*, 1997-2.

<sup>109</sup> Requisits que, aproximadament una dècada més tard, han estat expressament recollits en la recent Directiva 2001/115/CE del Consell de 20 de desembre de 2001 per la qual es modifica la Directiva 77/388/CEE amb objecte de simplificar, modernitzar i harmonitzar les condicions imposades a la facturació en relació amb l'impost sobre el valor afegit, en admetre la facturació electrònica -art. 2 que modifica l'art. 28.3.c) i d); DO L 15/24, 17.01.2002).

<sup>110</sup> Segons Manuel BEATO ESPEJO, i compartint el seu parer, aquest conjunt de requisits constitueix el nucli central d'aquesta temàtica; *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos. Tecnologías de la información: efectos técnicos y jurídicos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 87, nota a peu de pàgina n. 6.

Més concretament, els requisits de seguretat que l'article 45.5 LRJPAC exigeix per reconèixer valor jurídic als documents electrònics fets per l'administració són els següents<sup>111</sup>:

1. Autenticitat: consisteix en assegurar la identitat del signatari del document.
2. Integritat: consisteix en garantir que el document no ha estat alterat o modificat.
3. Conservació: consisteix en guardar la informació de forma perdurable en el temps i segura, fent possible la seva disponibilitat.
4. En el seu cas, recepció per l'interessat (o no rebuig en destí): consisteix en garantir que el destinatari del document no pugui negar haver-lo rebut amb un contingut determinat, essent de necessari compliment per a les notificacions electròniques (art. 59 LRJPAC).
5. Altres requisits exigits en la LRJPAC o altres lleis. Aquí es poden esmentar els de la consignació del dia i hora en els escrits, i el de la confidencialitat, el qual, malgrat no estar expressament previst en l'article 45 LRJPAC<sup>112</sup>, és, juntament, amb l'autenticitat, integritat i no rebuig, un requisit indispensable en tot sistema de seguretat de transaccions electròniques<sup>113</sup>.

Sense entrar, ara per ara, amb més detalls, cal avançar que es tracta de requisits viables des d'un punt de vista tècnic. Alguns són totalment factibles gràcies a les tècniques criptogràfiques, i, en concret, mitjançant dues modalitats distintes de la criptografia asimètrica<sup>114</sup>: la firma digital, que fa possible el compliment dels

---

<sup>111</sup> Per a una definició de caràcter tècnic d'aquests requisits, vegeu Apol·lònia MARTÍNEZ NADAL, *Comercio electrónico, firma digital y autoridades de certificación*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 33-34.

<sup>112</sup> En canvi, si està recollit en el Reial Decret 263/1996, de 16 de febrer, ja citat, que es demana juntament amb els altres requisits que s'han d'assegurar en l'ús dels mitjans electrònics (art. 4.2).

<sup>113</sup> Sobre la procedència d'aquests requisits de seguretat, vegeu Modesto ESCOBAR, *Comercio Electrónico. Perspectiva presente y futura en España*, Fundación Retevisión, Madrid, 2000, pp. 167 i ss.

<sup>114</sup> La criptografia, com a sinònim de codificació, ha existit al llarg de la història de la humanitat. Es distingeix entre criptografia simètrica (les parts comparteixen una mateixa

pressupòsits de l'autenticitat i la integritat, i el xifratge, pel que fa a la confidencialitat. En tot cas, l'article 45.5 LRJPAC dóna cabuda a qualsevol altra mecanisme distint a la firma digital, sempre que es respectin les garanties que determina.

Cal tenir present que l'equiparació del document electrònic al document en paper compresa en l'art. 45.5 LRJPAC ha estat reconeguda, uns anys més tard, amb caràcter general en el Reial decret-llei 14/1999, de 17 de setembre, sobre firma electrònica (en endavant, RDLFE), el qual, essent d'aplicació a les administracions públiques, ha plantejat diversos problemes interpretatius a l'hora d'emprar la firma digital en l'àmbit de les administracions públiques -que analitzarem més detingudament en la segona part del treball.

D'altra banda, els apartats 3 i 4 de l'article 45 LRJPAC també contenen dues limitacions a l'ús dels mitjans electrònics en el marc del procediment administratiu -que ara apuntem, veient-los de nou en el Capítol 2, sobre el ciberprocediment. L'apartat tercer determina que els procediments que es tramitin i acabin en suport informàtic garantiran la identificació i l'exercici de la competència de l'òrgan que l'exerceix i l'apartat quart, que les aplicacions i els programes electrònics, informàtics i telemàtics que s'utilitzin per les administracions públiques per a l'exercici de les seves potestats hauran de ser prèviament aprovats per l'òrgan competent, qui haurà de difondre públicament les seves característiques<sup>115</sup>. El principi de la publicitat al qual es refereix l'apartat

---

clau, que prèviament han acordat, i que per a la seva funcionalitat han de mantenir en secret) i asimètrica o de clau pública (es basa en un parell de claus matemàticament associades, una privada, que es manté en secret, i una pública, que es posa a disposició de qualsevol persona).

<sup>115</sup> PALOMAR OLMEDA considera que aquestes previsions s'estan referint a la utilització de sistemes experts en la resolució de procediments administratius, els quals poden substituir ràpidament i eficaçment la voluntat humana en l'àmbit de les decisions administratives de caràcter reglat; en els supòsits de potestats amb elements discrecionals -afegeix l'autor- la informàtica seria un recolzament a la decisió final, però no d'adopció de la mateixa; "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa",

4 és fonamental a l'hora de possibilitar les relacions administratives a través de mitjans electrònics, i la normativa haurà de contenir les especificacions tècniques amb claredat i gran detall.

En definitiva, es podria assenyalar que el desenvolupament tecnològic juntament amb el reconeixement jurídic del document electrònic constitueixen els fonaments de l'administració pública electrònica.

#### **4. ELS PRINCIPIS DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA**

El procés d'incorporació de la tecnologia de la informació i les comunicacions en les administracions públiques ha de dur-se a terme de conformitat amb els principis generals de l'activitat administrativa; a banda del fet que aquests principis no discriminen en funció del suport en què s'expressen les actuacions de les administracions públiques, la seva aplicabilitat esdevé essencial per ordenar una forma nova d'actuar, de la mateixa forma que succeeix en qualsevol sector emergent.

Per la seva importància en la matèria, cal destacar els principis de legalitat (a), igualtat (b), eficàcia (c), transparència (d), participació (e), servei al ciutadà (f), coordinació, cooperació i col·laboració (g), i el d'impuls de l'ús dels mitjans electrònics (h); l'aplicació dels quals és un imperatiu constitucional i/o legal, dependent de la font normativa que els recull.

##### (a) El principi de legalitat

---

*REDA*, n. 87, jul-set 1995, pp. 379-381. És una interpretació bastant conforme amb el contingut i abast dels articles 5 i 9 del Reial decret sobre l'ús de mitjans electrònics en l'àmbit de l'Administració general de l'Estat, ja citat. Així, per exemple, el punt segon de l'article 5 declara que "No será precisa la aprobación y difusión pública de los programas y aplicaciones cuya utilización para el ejercicio de potestades sea de carácter meramente instrumental, entendiendo por tales aquellos que efectúen tratamientos de información auxiliares o preparatorios de las decisiones administrativas sin determinar directamente el contenido de éstas", i, per tant, la resta sí.



En primer lloc, el principi de legalitat (arts. 103.1 Ce i 3.1 LRJPAC), tal i com s'ha interpretat majoritàriament per la doctrina (vinculació positiva), no planteja especials problemes per la raó que el dret actualment vigent ofereix una cobertura legal explícita en l'article 45 LRJPAC<sup>116</sup>, com s'ha vist en les planes anteriors. En tot cas, és clar que qualsevol restricció a l'esfera dels ciutadans per raó de l'ús dels mitjans electrònics demandarà, a l'igual que si es tractés dels mecanismes tradicionals, una cobertura legal suficient, això és, en una norma legal, que podrà ser desenvolupada reglamentàriament.

En segon lloc, el principi de legalitat entès com la subjecció de l'administració pública a l'ordenament jurídic, com qualsevol altre poder públic o ciutadà (art. 9.3 Ce), exigeix que l'ús de les noves tecnologies en l'àmbit administratiu no vulneri en cap cas els drets i les garanties reconegudes a tots els ciutadans –ja siguin constitucionals o no.

Pel que fa als drets constitucionals, cal destacar el dret fonamental a la protecció de dades personals derivat de l'article 18.4 Ce, en la terminologia emprada pel Tribunal Constitucional en la Sentència 292/2000<sup>117</sup> (anteriorment també s'havia

---

<sup>116</sup> Sobre una crítica de la visió tradicional de la vinculació positiva al principi de legalitat administrativa, M. BELADIEZ ROJO, "La vinculación de la Administración al Derecho", *RAP*, n. 153, pp. 315 i ss.

<sup>117</sup> En efecte, segons aquesta Sentència, l'article 18.4 Ce reconeix un dret autònom a la protecció de dades personals, distint al de la intimitat de l'apartat primer del mateix article, i cal entendre que està desenvolupat en la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de Caràcter Personal, malgrat la manca d'una menció específica en la pròpia Llei (la qual, en un sentit idèntic al de la Directiva 95/46/CE del Parlament europeu i del Consell, de 24 d'octubre de 1995, relativa a la protecció de les persones físiques en allò que respecte al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, que transposa a l'ordenament intern, es limita a assenyalar que té per objecte garantir i protegir, en matèria de protecció de dades, les llibertats públiques i els drets fonamentals de les persones físiques, i especialment del seu honor i intimitat personal i familiar -art. 1).

referit al mateix com a llibertat informàtica)<sup>118</sup>. El qual ha de ser observat inexorablement en el tractament de la informació de caràcter personal en poder de les administracions públiques per a l'exercici de les seves funcions a través de la tecnologia de la informació i, especialment, en la difusió que es faci posteriorment<sup>119</sup>. El punt més polèmic és aquest darrer, ja que mentre per a la recollida d'aquest tipus d'informació per al compliment de les funcions administratives no cal el consentiment previ de l'interessat, per a la seva cessió a tercers sí és necessari, a no ser que estigui autoritzada per una llei, en virtut de la LOPD (arts. 6.2, 11.1 i 11.2.a) i la STC 292/2000<sup>120</sup>. En aquest sentit, l'Alt Tribunal ha deixat ben clar que el dret a la protecció de dades garanteix als individus un poder de disposició sobre les seves dades i que, per això, aquesta garantia imposa als poders públics la prohibició de què es converteixin en fonts d'aquesta informació sense les degudes garanties i també el deure de prevenir els riscos que puguin derivar-se de l'accés o divulgació indegudes de dita informació.

Igualment la tecnificació de l'activitat administrativa ha de ser respectuosa amb tots els drets i garanties previstos en la normativa administrativa, especialment els de l'article 35 LRJPAC; val a dir que la tècnica actualment operativa és perfectament compatible amb l'exercici d'aquests drets i que, a més a més, sovint en facilita enormement el seu exercici -com veurem en el Capítol 2, al qual ens remetem.

---

<sup>118</sup> Així, SSTC 254/1993, de 20 de juliol; 94/1998, de 4 de maig; 202/1999, de 8 de novembre.

<sup>119</sup> L'àmbit d'aplicació de la LOPD abraça tant les dades de caràcter personal registrades en suport físic que les faci susceptibles de tractament com qualsevol modalitat d'ús posterior de les dades en el sector públic (i privat). Per això, el poder de disposició sobre les dades d'un individu no se ceneix tan sols al moment de la recollida sinó també a qualsevol moment posterior en què, per exemple, es dugui a terme una cessió o comunicació de les dades a una persona distinta.

<sup>120</sup> El TC ha declarat contrari a la Constitució i nul l'incís de l'article 21.1 LOPD que permetia les comunicacions de dades entre administracions públiques previstes per les disposicions de creació del fitxer o per disposició de superior rang que reguli el seu ús, per la raó que es vulnera el principi de reserva de llei de l'article 53.1 de la Constitució.

(b) El principi d'igualtat

El principi d'igualtat (art. 14 Ce) és especialment rellevant en la configuració de l'administració pública electrònica i pressuposa que ningú pot quedar exclòs dels serveis administratius per manca de recursos i/o de coneixement relacionats amb la tecnologia digital. Com és obvi, l'accés a Internet o, més important, a la cultura digital, no és una realitat actualment predicable a tots els ciutadans<sup>121</sup>, fet que no pot ser ignorat per les administracions públiques. Així, de conformitat amb l'article 9.2 Ce, correspondrà a tots els poders públics vetllar per evitar l'exclusió dels sectors menys afavorits a la societat de la informació i a l'administració electrònica.

Com a conseqüència immediata de l'aplicació del principi d'igualtat, en tant en quant l'ús d'Internet i les noves tecnologies no s'hagi generalitzat plenament, es desprèn la necessitat de mantenir una dualitat de formes d'administrar, en paper i en suport electrònic, per tal de garantir l'accés de tot ciutadà a l'administració pública, o bé adoptar les mesures necessàries per garantir aquest accés (introducció de dades per part de funcionaris, etc.).

Una solució podria venir de configurar l'accés a Internet com a universal en el marc de la Llei General de Telecomunicacions<sup>122</sup>, i potenciar la formació en l'era

---

<sup>121</sup> Segons la Recomenació del Consell de 15 de juny de 2001 relativa a les orientacions generals de les polítiques econòmiques dels Estats membres i la Comunitat (2001/483/CE), la penetració d'Internet a Espanya és la segona més baixa de la Unió europea i, per tant, assenyala com a una prioritat principal prendre mesures a fi de millorar les capacitats bàsiques de les tecnologies de la informació i la comunicació (DO L 179/1, 2.7.2001, pp. 27-28).

<sup>122</sup> Tal i com ho ha demanat el grup de Convergència i Unió en la proposició de Llei sobre modificació de la Llei 11/1998, de 24 d'abril, General de Telecomunicacions, per la qual s'atorga a Internet la consideració de servei universal. En concret, proposa la modificació de l'actual article 37.1.a) de la Llei esmentada per tal de garantir als ciutadans i les empreses l'accés a les comunicacions a través d'Internet, en les condicions de qualitat que s'estableixin reglamentàriament, així com la modificació del Reglament

digital<sup>123</sup>. Fins el moment actual, la principal mesura adoptada ha estat, per tal d'abaratir l'accés a Internet, l'establiment d'una tarifa plana, que s'entén inclosa dins de la prestació del servei telefònic fix disponible al públic<sup>124</sup>.

(c) El principi d'eficàcia

El principi d'eficàcia administrativa (arts. 103 Ce i 3.1 LRJPAC) ha d'inspirar el procés d'incorporació de les tecnologies de la informació i de la comunicació en les administracions per tal de propiciar una actuació més ràpida, àgil i còmode, i, en definitiva, una millora en el funcionament dels serveis públics, al mateix temps que es respecten els drets i garanties dels ciutadans en virtut del principi de legalitat. La modernització i simplificació de l'administració a partir de les noves tecnologies ha de tenir lloc, precisament, en l'equilibri d'aquests dos principis, eficàcia i legalitat<sup>125</sup>.

---

de desenvolupament del Títol III de la LGT, aprovat mitjançant Reial Decret 1736/1998, de 31 de juliol, a la previsió de la Llei. La modificació de la normativa vindrà determinada per l'impuls comunitari d'incloure l'accés a Internet dins de la categoria del servei universal, palesa en la Directiva 2002/22/CE del Parlament europeu i del Consell, de 7 de març, relativa al servei universal i els drets dels usuaris en relació amb les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques (Directiva servei universal) –DO L 108, 24.04.2002).

<sup>123</sup> La qual és un objectiu de les iniciatives estratègiques i plans d'acció -comunitaris i interns- sobre la societat de la informació.

<sup>124</sup> Ordre del Ministeri de la Presidència de 31 d'octubre de 2000 per la qual s'aproven les condicions particulars de contractació dels programes de tarifes per al servei telefònic metropolità i de la nova tarifa plana per a l'accés a Internet establerts en l'article 4 del Reial decret-llei 7/2000, de 23 de juny, de Mesures Urgents en el Sector de les Telecomunicacions, convalidat per la Resolució de la Presidència del Congrés dels Diputats de 29.6.2000.

<sup>125</sup> Com ha assenyalat E. GARCÍA DE ENTERRÍA, els principis d'eficàcia i legalitat no s'oposen frontalment, sinó que demanden un solució d'equilibri; E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T-R FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2000, p. 461.

D'altra banda, l'ús de les noves tecnologies en base a què disminueixen els costos, trobaria un recolzament específic en el criteri d'eficiència (arts. 31.2 Ce i 3.2 LRJPAC), ja que suposa una maximització dels recursos de l'administració<sup>126</sup>.

(d) El principi de transparència

El principi de transparència, derivat directament de la Constitució<sup>127</sup> i reconegut expressament en l'article 3.5 LRJPAC, arrel de la modificació de l'any 1999<sup>128</sup>, ha d'inspirar especialment l'accés a la informació administrativa en l'administració pública electrònica, és a dir, la divulgació d'informació a través de pàgines web i altres mecanismes tecnològics – presents o futurs. De la seva aplicació correcta en depèn la superació d'una administració on tradicionalment ha prevalgut el secretisme. La qual cosa s'ha de fer, però, amb ple respecte als drets de la intimitat de les persones i protecció de dades personals, entre d'altres límits.

En aquest context, és de cabdal importància el dret d'accés a la documentació administrativa, actualment regulat en l'art. 37 LRJPAC, que s'estudiarà, en relació amb el fet tecnològic, en el Capítol 3 del present treball, al qual ens remetem.

(e) El principi de participació

---

<sup>126</sup> Sobre el principi d'eficiència, vegeu, per tots, Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2001, pp.470 i ss.

<sup>127</sup> Bàsicament, de l'article 105.b), sobre l'accés als registres i arxius de les administracions públiques.

<sup>128</sup> Mitjançant la Llei 4/1999, de 13 de gener, que el menciona juntament amb el principi de participació: "En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación". Dos anys abans, la LOFAGE l'havia inclòs expressament entre els principis conforme als quals ha d'actuar l'Administració de l'Estat (art. 3.2.g).

El principi de participació (arts. 9 i 105 Ce i 3.5 LRJPAC<sup>129</sup>) és de cabdal importància en el marc de l'administració pública electrònica perquè les noves tecnologies de la informació i la comunicació la possibiliten com en cap moment anterior en la història de la humanitat. Internet i els serveis de correu electrònic, llistes de distribució i fòrums de discussió constitueixen una eina única per a la canalització de la opinió dels ciutadans en l'adopció de decisions públiques<sup>130</sup>, de manera similar a com poden revolucionar l'activitat de les assemblees representatives<sup>131</sup>.

(f) El principi de servei al ciutadà

El principi de servei al ciutadà, establert a l'article 3.2 LRJPAC<sup>132</sup>, esdevé un eix clau per tal d'orientar l'ús de la tecnologia en el camp de les administracions

---

<sup>129</sup> Introduït arrel de la reforma operada l'any 1999 per la Llei 4/1999, de 13 de gener, com es diu en la nota superior.

<sup>130</sup> BARNÉS destaca que "(...) los procedimientos administrativos 'de masas', en la terminología alemana, esto es, aquellos en los que comparecen un elevado número de interesados (medio ambiente; urbanismo; etc.) podrán verse particularmente beneficiados de Internet, puesto que la consulta y participación ciudadanas resultan más accesibles y eficaces. Asimismo, la presentación multimedia de complejos proyectos técnicos ante la Administración para su autorización permite una (...) participación y consulta con mejor conocimiento, etc."; "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, p. 62.

<sup>131</sup> Sobre la teledemocràcia o democràcia electrònica, vegeu, Jordi SÁNCHEZ, "Internet como instrumento de participación", a Joan FONT (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 2001, on se cita més bibliografia. També, John A TAYLOR i Eleanor BURT, "Pluralising Teledemocracy. Not-for-Profits in the Democratic Policy", a *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, Edited by J.E.J. PRINS, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001, capítol. 3, pp. 29 i ss.

<sup>132</sup> Per a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, la LOFAGE dedica un article sencer, el 4, al principi de servei als ciutadans, la lectura del qual deixa ben palesa el seu

públiques, ja que l'actuació de l'administració es legitima en darrer lloc en un servei efectiu als ciutadans<sup>133</sup>. Difícilment es podrà garantir dit principi si les administracions no faciliten la disponibilitat de la informació a Internet o l'establiment de relacions telemàtiques amb els ciutadans. En aquest sentit, cal apuntar la recent difusió de les cartes de serveis de diferents organismes a través de

---

abast: "1. La actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos:

- a) La efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración.
- b) La continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad.

2. La Administración General del Estado desarrollará su actividad y organizará las dependencias administrativas y, en particular, las oficinas periféricas, de manera que los ciudadanos:

- a) Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.
- b) Puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos, sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.

3. Todos los Ministerios mantendrán permanentemente actualizadas y a disposición de los ciudadanos en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los organismos dependientes, y las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de la competencia del Ministerio y de sus Organismos públicos".

<sup>133</sup> En relació a aquest principi, Luis COSCULLUELA MONTANER destaca el caràcter servicial de les administracions, no només pel que fa a la satisfacció dels interessos públics, sinó quant el servei als ciutadans que tenen els seus propis interessos, compatibles amb els interessos públics i a la configuració dels quals contribueixen els propis interessos individuals, excepte els casos en què entren en contradicció; "La posición ordinal de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final)", a *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Editorial Carperi, Madrid, 1993, p. 49.

les seves pàgines web<sup>134</sup>, juntament amb altra informació, que facilita un millor exercici dels drets dels ciutadans.

(g) Els principis de coordinació i cooperació

Els principis de coordinació i cooperació (arts. 103 Ce i 3 i 4 LRJPAC<sup>135</sup>), pel que fa als aspectes estrictament tècnics de l'administració electrònica, són fonamentals per tal de garantir la interoperabilitat i la compatibilitat tècniques dels mitjans emprats i els sistemes d'informació, tant en el si d'una organització administrativa com entre distints ens públics, sense la qual es dificultarien les relacions interorgàniques i interadministratives, però, sobretot, les relacions dels ciutadans amb les diferents administracions públiques, malgrat no tractar-se de principis que regulin directament les relacions administratives<sup>136</sup>.

La idea de la interoperabilitat tècnica queda ben palesa en les decisions comunitàries sobre la creació i desenvolupament de xarxes telemàtiques transeuropees, les quals s'han vist impulsades des de la Unió europea, com es veurà més endavant.

(h) El principi tecnològic

Al marge dels principis fins ara assenyalats, considerem que n'hi ha un d'elemental, malgrat no estar reconegut explícitament: el d'impuls o ús de les noves tecnologies de la informació en i per les administracions públiques, vist l'impacte creixent de la tecnologia de la informació en la societat actual.

---

<sup>134</sup> Reials decrets 1259/1999, de 16 de juliol, que regula les cartes de serveis i els premis a la qualitat i 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els Serveis d'informació administrativa i atenció al ciutadà.

<sup>135</sup> Amb les degudes modificacions introduïdes en l'article 4 per la Llei 4/1999, de 13 de gener, sobretot per la inclusió de l'apartat cinquè.

<sup>136</sup> L'any 1983, el TC ja es referia a aquests principis per tal de garantir la homogeneïtat tècnica (Sentència 42/1983).



Entenem que es desprèn de la interpretació dels principis constitucionals sobre l'administració pública de conformitat en el context social actual (vegeu el punt segon d'aquest Capítol), i, de forma més palesa, de l'article 45 LRJPAC, apartats 1 i 2 (comentats en l'apartat anterior), quan prescriu que les administracions públiques impulsaran l'ús dels mitjans electrònics en qualsevol àmbit de l'activitat administrativa i reconeix als ciutadans la possibilitat de relacionar-se amb les administracions a través d'aquests mitjans, sempre que es compleixin dos requisits: el de la compatibilitat de mitjans i el respecte a les garanties procedimentals; únicament si s'adopten les mesures tècniques i organitzatives oportunes podrà fer-se efectiu el dret dels ciutadans a relacionar-se telemàticament amb les administracions públiques.

Es tracta, doncs, d'un principi cabdal pel que fa a l'administració electrònica, per raons òbvies, ja que de no aplicar-se, aquesta simplement no existiria.

Dit tot això, cal fer esment de l'esforç des de les instàncies comunitàries, i també espanyoles, per incorporar les noves tecnologies en l'àmbit públic, amb el propòsit de configurar una administració telemàtica o en línia, com posen de relleu algunes de les iniciatives o experiències més significatives que es mencionen, sense caràcter exhaustiu, en l'apartat següent.

## **5.L'EVOLUCIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA: ANTECEDENTS, PRESENT I FUTUR**

L'ús de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació en l'àmbit de les administracions públiques, i especialment per a l'establiment de relacions administratives amb els ciutadans, que facin possible la realització d'actuacions virtuals i en un entorn electrònic, sense necessitat de desplaçaments físics, és una realitat des de fa alguns anys, que s'ha evidenciat darrerament, en l'àmbit de l'administració tributària, a partir de la possibilitat de presentar les declaracions sobre els impostos de la renda i el patrimoni a través d'Internet. Tot seguit exposarem algunes de les experiències pioneres en aquesta matèria i que poden

exemplificar el què pot arribar a constituir la regla general en les administracions públiques en un futur no massa llunyà<sup>137</sup>.

Com a antecedent immediat del què venim anomenant administració pública electrònica, podem destacar, sense qüestionar la importància de la xarxa Internet, la transmissió electrònica de documentació a través del protocol *Electronic Data Interchange* (EDI)<sup>138</sup>. Es caracteritza per ser un sistema tancat, a diferència d'Internet que és una xarxa oberta, entre parts que prèviament han estat en contacte, que, en l'àmbit administratiu, s'ha instrumentat normalment a través de l'obtenció d'una autorització administrativa prèvia per poder-s'hi acollir<sup>139</sup>. L'EDI s'ha emprat, principalment, en els àmbits tributaris i de la seguretat social. Ja a l'any 1993, el Departament de Duanes i Impostos Especials de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, desenvolupant una opció prevista el Reglament (CE) 2454/93 de la Comissió, adoptà la Circular de 30 de novembre de 1993, n. 8/1993, sobre la presentació en la Duana del document únic administratiu (DUA) per sistemes de transmissió electrònica de dades, posteriorment seguida d'altres.

---

<sup>137</sup> Per a una altra anàlisi dels àmbits en què s'estan aplicant des de fa temps les tècniques telemàtiques, vegeu Manuel BEATO ESPEJO, *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos. Tecnologías de la información: efectos técnicos y jurídicos*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 102-115. També, Luís MARTÍNEZ MIGUEL, "El papel de la Informática y las Comunicaciones en la Modernización de la Administración del Estado. El punto de vista de un observador", a Valentín CARRASCOSA LÓPEZ (dir.), *Informática y Derecho*, n. 9-10-11, Aranzadi-UNED (Centro Regional de Extremadura), 1996, pp. 173-183.

<sup>138</sup> Per a una explicació tècnica del mateix, vegeu Jaume TEODORO i SADURNÍ, *Intercambio Electrónico de Datos (EDI)*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1994; F. Lawrence STREET i Mark P. GRANT, *Law of the Internet*, Lexis Publishing, New York-San Francisco, 2001, pp. 12-16; Rosa JULIÀ BARCELÓ, *Comercio electrónico entre empresarios*, València, 2000.

<sup>139</sup> En aquest sentit, per exemple, es pot citar la Resolució de 4 d'abril del 2000, que regula, a l'apartat 6.3 del Capítol VI, el procediment d'obtenció de l'autorització administrativa per acollir-se al sistema EDI en l'àmbit de l'administració duanera.

Aquest sistema també s'instaurà en l'àmbit dels impostos especials de fabricació, justificat per l'experiència adquirida pel Departament de Duanes, segons especifica el text de l'Ordre del Ministeri d'Economia i Hisenda de 16 de juliol de 1998, desenvolupada per la Resolució del Departament de Duanes i impostos especials de l'Agència Estatal de l'Administració Tributària de 7 de maig de 1999, fent possible la presentació de les declaracions i documents establerts per la normativa d'impostos especials de fabricació mitjançant la transmissió electrònica de dades, prèvia autorització administrativa, que, recentment, s'ha vist complementat per l'oportunitat de presentar telemàticament per Internet els documents de circulació emprats en la gestió dels impostos especials de fabricació, segons l'Ordre del Ministeri d'Hisenda de 26 de setembre de 2000.

En l'àmbit de la Seguretat Social, cal destacar la implantació del sistema EDI l'any 1995, amb l'aprovació de l'Ordre de 3 d'abril de 1995 sobre l'ús de mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en relació amb la inscripció d'empreses, afiliació, altes i baixes de treballadors, cotització i recaptació en l'àmbit de la Seguretat Social, i desenvolupada per la Resolució de 23 de maig de 1995 de la Direcció General de la Tresoreria General de la Seguretat Social, que regula el sistema telemàtic RED en l'àmbit de la Seguretat Social, basat en l'intercanvi de dades electròniques (*EDI-Electronic Data Interchange*), posteriorment ampliat a d'altres àmbits d'actuació. Actualment, la Seguretat Social ha posat en marxa el sistema RED a Internet<sup>140</sup>.

I, pel que fa a l'ús d'Internet amb motiu de l'establiment de relacions administratives segures, cal destacar, en l'àmbit de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, l'Acord l'11 de març de 1998, que estableix i regula el Sistema de CIFRA-DOC/CNMV, Sistema d'Intercanvi d'Informació a través de línia telemàtica, basat en l'ús de la firma digital i en certificats expedits per aquest

---

<sup>140</sup> Per a més informació, <http://www.seg-social.es>

organisme<sup>141</sup>, el qual es considera la primera regulació espanyola sobre la firma digital<sup>142</sup>.

Posteriorment, l'experiència més destacable sobre l'ús d'Internet en l'àmbit administratiu és, com ja s'ha avançat, la duta a terme per l'administració tributària, com constaten les distintes Ordres ministerials adoptades en relació a la presentació telemàtica de documentació des de 1999<sup>143</sup>, on la identificació electrònica es basa en l'ús de la firma digital i els certificats expedits per la *Fábrica Nacional de Moneda y Timbre*.

Però, n'hi ha d'altres, com l'anomenada Oficina virtual de la Seguretat social, que permet als usuaris fer consultes i gestions que fins el moment de la implantació d'aquesta modalitat únicament es podien fer de forma presencial en les distintes oficines de la Seguretat Social<sup>144</sup>; les operacions de compra i venda de valors del Tresor Públic a través d'Internet<sup>145</sup>; la presentació de les sol·licituds d'inscripció de fitxers en l'Agència de protecció de dades<sup>146</sup>, etc.

Uns altres exemples, en aquest cas en seu autonòmica són, entre d'altres, la presentació de parts d'accident de treball i malaltia professional a través

---

<sup>141</sup> Per a més informació, vegeu la pàgina <http://www.cnmv.es>. I el comentari a dit sistema per José María ÁLVAREZ-CIENFUEGOS, *La defensa de la intimidad de los ciudadanos y la tecnología informática*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp.147-151.

<sup>142</sup> A. MARTÍNEZ NADAL, *La ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000, p. 25; Carlos VATTIER FUENZALIDA, "El régimen legal de la firma electrónica", *Actualidad Civil*, n. 11, 13-19 març 2000, p. 412.

<sup>143</sup> Totes elles disponibles a <http://cert.fnmt.es>

<sup>144</sup> Vegeu <http://www.seg-social.es/contenidos/comun/ssatiende/ofivirtual/infoofivir.htm>

<sup>145</sup> Resolució de la Direcció General del Tresor i Política Financera de 21.11.2000 (BOE n. 297, 12.12.2000).

<sup>146</sup> Resolució de l'Agència de Protecció de Dades de 30.5.2000 sobre els models normalitzats en suport paper, magnètic i telemàtic a través dels quals hauran d'efectuar-se les sol·licituds d'inscripció (BOE n. 153, 27.6.2000).

d'Internet<sup>147</sup> (Galícia), el procediment de preinscripció universitària mitjançant Internet<sup>148</sup> (Catalunya), el procediment per a la tramitació telemàtica de concessió d'ajuts (País Basc)<sup>149</sup>, el procediment telemàtic per a la posta en servei d'instal·lacions de baixa tensió sense projecte (València)<sup>150</sup>, etc.

D'altra banda, pel que fa a la difusió electrònica de la informació administrativa, des del *boom* d'Internet a Espanya, a mitjans dels noranta, quasi bé totes les administracions públiques estan duent a terme una activitat informativa a través de les pàgines web a Internet<sup>151</sup>.

Igualment, l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació ve essent una prioritat en l'àmbit de la Unió europea, que es constata en la creació de xarxes d'informació que potencien la recollida, tractament i difusió electrònica de la informació, ja des de mitjans dels noranta, emprant la tecnologia EDI i

---

<sup>147</sup> Ordre de 4 de desembre de 2000 de les Conselleries de la Presidència i Administració Pública i Justícia, Interior i Relacions Laborals, per la qual es regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques en el procediment de presentació de parts d'accident de treball i enfermetat professional, a través d'Internet.

<sup>148</sup> Resolució de 19 d'abril, per la qual s'autoritza l'accés al procediment de preinscripció universitària, mitjançant Internet, per al curs 2001-2002, del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació (DOGC n. 3378, 30.4.2001).

<sup>149</sup> Ordre de 6 d'abril de 2001 del Conseller d'Indústria, Comerç i Turisme, per la qual es fa públic el procediment per a la tramitació telemàtica de concessió d'ajuts per als projectes de cooperació i accions complementàries i d'acompanyament definides en l'article 8, apartats 4 i 5, del Decret 185/1997, de 29 de juliol (BOPV n. 87 ZK, 9.5.2001).

<sup>150</sup> Ordre de 7 de setembre de 1999 de la Conselleria d'Indústria i Comerç sobre el procediment telemàtic per a la posta en servei d'instal·lacions de baixa tensió sense projecte (DOGV n. 3586, 20.09.1999).

<sup>151</sup> En aquest context, cal esmentar, per exemple, la Resolució de la Direcció General de l'Institut Nacional de Treball, de 17.3.1997, per la qual estableix el sistema d'accés dels ciutadans a la informació facilitada a través de la xarxa "Internet" (BOE n. 83, 7.4.1997).

adaptant-se progressivament als avenços tecnològics<sup>152</sup>, a banda de voler fer realitat que tots els tràmits se suportin electrònicament, com, per exemple, en matèria de contractació pública<sup>153</sup>. En darrer lloc, allò que es busca és la creació de xarxes que permetin la interconnexió dels sistemes administratius nacionals i comunitari, així com també amb els particulars, per tal de suportar les accions comunitàries.

Tampoc es pot ignorar que la resta dels Estats de tot el món estan duent a termes experiències d'administració electrònica<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> En aquesta temàtica, cal destacar el projecte IDA, d'intercanvi de dades entre administracions en l'àmbit comunitari, que, en un primer moment, fou adoptat per la Decisió 95/468/CE del Consell, posteriorment anul·lada pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (Sentència de 28 de maig de 1998), per fonamentar-se en una base jurídica incorrecta, però mantenint els seus efectes previs a l'anul·lació, i finalment impulsat en una segona fase, en el marc de les Decisions n. 1719/1999/CE(6) i n. 1720/1999/CE(7) del Parlament Europeu i del Consell relatives a les xarxes transeuropees destinades a l'intercanvi electrònic de dades entre administracions (IDA) – DO L 203, 3.8.1999. Ambdues estan essent objecte d'una modificació, entre d'altres motius, per adaptar-se al pla d'acció eEurope –ja citat- i, en especial, els objectius sobre l'administració pública en línia (Proposta de Decisió del Parlament Europeu i del Consell per la qual es modifica la Decisió n. 1719/1999/CE sobre un conjunt d'orientacions, entre les quals figura la identificació dels projectes d'interès comú, relatiu a les xarxes transeuropees destinades a l'intercanvi electrònic de dades entre administracions (IDA) – DO C 332 E/287, 27.11.2001-; Proposta de Decisió del Parlament Europeu i del Consell per la qual es modifica la Decisió n. 1720/1999/CE del Parlament Europeu i del Consell per la qual s'aprova un conjunt d'accions i mesures a l'objecte de garantir la interoperabilitat de les xarxes telemàtiques transeuropees destinades a l'intercanvi electrònic de dades entre administracions (IDA), així com l'accés a les mateixes –DO C E/290, 27.11.2001).

<sup>153</sup> Tal i com s'assenyala en el pla *e-Europe*, ja citat.

<sup>154</sup> Una relació de les activitats d'e-government d'alguns Estats membres de la Unió europea i d'altres països de la resta del món està disponible a l'adreça <http://www.europa.eu.int/ISPO/ida>

A la llum de les diverses iniciatives adoptades en el marc de l'administració electrònica, és clara la incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació al servei de la gestió pública, amb un creixement notable en els darrers anys i que, sens dubte, són la punta de l'iceberg d'allò que pot arribar a ser l'administració virtual o en línia; de la mateixa manera que l'ús de la informàtica ha conduït a la informatització de les distintes administracions públiques, es pot dir que les tecnologies de la informació conduiran a la seva informacionalització, amb uns canvis qualitius molt més importants des del punt de vista del ciutadà dels que ha comportat l'ús generalitzat de la informàtica.

Vegem, però, que les oportunitats s'han centrat, bàsicament i en una primera fase, en recollir informació dels ciutadans i les empreses que han de subministrar en el compliment efectiu dels seus deures, i no tant en l'exercici dels seus drets. No obstant la voluntat política és la de potenciar la prestació de serveis electrònics plenament, començant pels de major simplicitat<sup>155</sup>. Sens dubte, el futur de

---

<sup>155</sup> Així es posa de manifest en el Pacte per a la promoció i el desenvolupament de la societat de la informació a les administracions públiques catalanes adoptat per tots els grups amb representació al Parlament de Catalunya, la Generalitat de Catalunya i Localret, el juliol del 2001. Més concretament inclou una relació inicial dels serveis públics que es pretenen facilitar a través del portal de les administracions públiques a Catalunya: accés a la sanitat (recerca de centres, serveis d'urgències, informació, llistes d'espera d'intervencions quirúrgiques, canvi de metge, cartera de serveis, procediments administratius sanitaris, etc.); accés a l'educació i la formació (informació sobre el sistema educatiu, centres, preinscripció i matriculació en tots els nivells, consulta d'expedients acadèmics, orientació professional, formació continuada, formació en línia, etc.); accés a l'habitatge (ajuts per a l'adquisició d'habitatges, lloguers per a joves, llicències de construcció, rehabilitació i ocupació, cèdula d'habitabilitat, connexions de serveis (aigua, gas, electricitat, telecomunicacions, etc.); muntar una empresa (ajuts a emprenedors, gestió de crèdits oficials, assessoria i orientació, informació, qualificació i planejament urbanístic, infraestructures, llicències d'activitats, industrials, comercials, recreatives, d'impacte mediambiental, d'instal·lacions industrials... inscripció a registre d'empreses, altes a seguretat social i als diversos padrons, registre d'empreses, seguretat social, cadastre, registre de la propietat, etc.); ajuts socials (serveis de suport a disminuïts i a persones amb necessitats especials, ajuts a la gent gran, protecció de la infància,

l'administració pública electrònica ha de possibilitar les relacions administratives en qualsevol àmbit de l'actuació administrativa.

---

acolliments i adopcions, ajuts a famílies nombroses, etc.); expedició de certificats (de naixement, de residència, convivència, béns, etc.); actualització de dades (inscripció als diversos padrons, altes, baixes, consulta i correcció de dades de l'interessat, etc.); pagaments d'impostos (de gestió local –IBI, IAE, circulació, escombraries, plusvàlues, canvi, domicialiació, certificació de no-deute, canvi de domicili, etc.-, de gestió autonòmica (patrimoni, joc i activitats recreatives, cànon de sanejament d'aigües, etc.- i de gestió estatal -IRPF, IVA, rendes, patrimoni, multes, etc.-, cobrament d'impostos a residents d'altres municipis, etc.; vehicles (ITV, multes, gestió de cobrament interterritorial –altres municipis, altres províncies-, certificats de no-deute, adequació de vehicles de segona mà, etc.; circulació (situació i previsió de trànsit, sistema d'integració àrees metropolitanes, pàrkings, integració amb transport públic, guiatge i rutes òptimes, etc.; serveis lingüístics (informació i orientació de serveis, gestió programes de normalització lingüística, didàctica, consultoria, traduccions, etc.; conèixer el país (informació general del territori, serveis, temps, trànsit, opcions culturals, espais naturals, turismes, etc.).

Disponible

a

[http://www.gencat.es:8000/ogover/owa/p03.detall?v\\_codi=142-opcio=4](http://www.gencat.es:8000/ogover/owa/p03.detall?v_codi=142-opcio=4)



CAPÍTOL 3: EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU EN  
L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA: EL CIBERPROCEDIMENT  
O PROCEDIMENT ELECTRÒNIC

## 1. INTRODUCCIÓ

Tal i com hem caracteritzat el fenomen de l'administració pública electrònica, a partir de la incorporació i l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en les administracions públiques, és clar que el procediment telemàtic, en línia o *ciberprocediment*, en constitueix una part molt important, atès que la majoria de les actuacions administratives es duen a terme a través de la tècnica procedimental<sup>156</sup>, reconeguda en la pròpia Constitució, a l'article 105, i regulada amb caràcter general a la LRJPAC<sup>157</sup>.

El procediment administratiu troba en l'ús de les noves tecnologies un nou suport, electrònic, que, en substitució del paper, facilita les relacions administratives i interadministratives i els treballs interns de les administracions, a banda de poder-se potenciar la transparència i participació en el marc procedimental mitjançant les eines tecnològiques oportunes.

La importància del procediment administratiu electrònic queda ben expressada en la majoria de les iniciatives i plans estratègics sobre l'administració en línia i la societat de la informació, i, entre d'altres documents<sup>158</sup>, en el *Llibre blanc per a la millora dels serveis públics. Una nova Administració al servei dels ciutadans* (presentat al Consell de Ministres el 4 de febrer del 2000) quan diu: "la informatització dels procediments haurà de permetre integrar els processos d'informació i gestió, de forma que, a més a més d'oferir informació, sigui

---

<sup>156</sup> A banda dels actes formals fets al marge d'un procediment administratiu i de l'activitat material de l'administració. Vegeu, per tots, SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 2000, pp. 130-131.

<sup>157</sup> En aquest Capítol ens centrem en el procediment d'elaboració d'actes administratius, però l'ús de les noves tecnologies és igualment predicable del procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries.

<sup>158</sup> Destaquem, pel seu interès, el document "*Synthèse des travaux interministériels pour la mise en œuvre de téléprocédures*", de la *Commission pour les simplifications administratives* (COSA), França, 2001, consultable a <http://www.internet.gouv.fr>

possible, a través de la identificació telemàtica dels destinataris dels serveis i amb les degudes garanties i seguretat jurídica dels usuaris, l'enviament per part de l'administració de documentació administrativa; la consulta, complimentació i enviament telemàtic dels impresos i documents corresponents per part dels usuaris a l'òrgan responsable, així com la consulta i coneixement, en qualsevol moment, de l'estat de tramitació d'un procés determinat -allò que es coneix amb el nom de teleadministració."<sup>159</sup>

Des d'un punt de vista tecnològic, l'adaptació de les infraestructures administratives actuals a l'ampli ventall que ofereixen les tecnologies de la informació i la comunicació que faci materialment possible la telematització dels procediments administratius no és una procés senzill i fàcil, però de ben segur s'anirà consolidant en els propers anys<sup>160</sup>.

En canvi, des d'un punt de vista jurídic, la incorporació dels mitjans electrònics en totes les fases del procediment tradicional no planteja grans problemes, podent-se parlar d'un autèntic ciberprocediment<sup>161</sup>.

---

<sup>159</sup> Llibre blanc, p. 83. Disponible a <http://www.map.es/libro.htm>

<sup>160</sup> En principi, cada administració hauria de tenir una intranet, d'ús intern, connectable a Internet i a altres intranets (formant extranets), així com la tecnologia que possibiliti el respecte de les exigències de seguretat establertes normativament. En aquesta línia, el Llibre blanc per a la millora dels serveis públics –ja citat-, identifica com a actuacions necessàries, en relació amb l'administració de la societat de la informació i del coneixement, la creació d'una intranet per a l'Administració General de l'Estat, d'una xarxa de multiserveis de l'Administració a Internet que suporti veus, dades, i la gestió oberta als ciutadans per la seva relació amb l'Administració i d'un portal únic d'accés a l'Administració per tots els ciutadans, així com l'elaboració d'una guia de serveis a Internet; l'ús de la firma electrònica per tal de garantir l'autenticitat i la integritat de les comunicacions electròniques es considera cabdal en l'entorn de l'administració telemàtica per tal de garantir la seguretat de la informació i les comunicacions electròniques.

<sup>161</sup> Com ha dit molt gràficament Josep OCHOA MONZÓ, l'era digital ha arribat a la Llei del Procediment Administratiu i es pot parlar del ciberprocediment; "¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?", a Francisco SOSA WAGNER (coord.),

## 2. CONCEPTE I PRINCIPIS DEL CIBERPROCEDIMENT

En el nostre parer, el ciberprocement es caracteritza per la ubicació espacial i temporal en què se situa (el ciberespai o espai virtual) i el suport en què s'instrumenta (electrònic), fruit de l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en l'activitat administrativa formalitzada. Per tant, es pot definir com aquell procediment basat en l'ús de mitjans electrònics.

La diferenciació del procediment tradicional o clàssic rau, doncs, simplement en l'element tecnològic; sense poder obviar les conseqüències que se'n deriven per a un millor desenvolupament de les funcions atribuïdes per l'ordenament jurídic a les administracions públiques i, en particular, de les relacions administratives.

No hi ha, doncs, cap distinció conceptual fonamental, o relativa a la justificació i naturalesa del procediment com a institut jurídic del dret administratiu; a l'igual que el procediment en suport paper, el ciberprocement es pot qualificar com a una garantia dels ciutadans al mateix temps que assegura el desenvolupament correcte de les funcions administratives en la consecució de l'interès general o públic, possibilitant el seu control jurisdiccional posterior<sup>162</sup>.

En efecte, el procediment administratiu basat en l'ús dels mitjans electrònics no ha de suposar conceptualment quelcom diferent al procediment tradicional, sinó simplement un aprofitament dels avantatges que les noves tecnologies de la

---

*El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. I, Tirant lo blanch, València, 2000, pp. 156 i 162.

<sup>162</sup> Sobre la naturalesa i fins del procediment administratiu, vegeu, per tots, E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T-R FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2000, pp. 436 i ss; Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

informació i la comunicació presenten (eliminació dels desplaçaments físics, disponibilitat horària de 24 hores, accés directe a les bases de dades de les Administracions -respectant la seguretat i confidencialitat quan s'escaigui-, escurçament de terminis, una major transparència i participació, etc.), de manera que el facin més ràpid, àgil i flexible -atributs que ja es destacaven en l'Exposició de motius de la Llei del Procediment Administratiu de 1958<sup>163</sup>.

D'altra banda, com és clar, la utilització de les noves tecnologies ha de fer-se sense que suposi cap disminució o merma de les garanties dels ciutadans front l'administració pública, essent una d'aquestes la pròpia tècnica procedimental, la qual és una exigència constitucional (art. 105.c) Ce)<sup>164</sup>, també prevista en la LRJPAC, en concret, a l'article 53.2, quan determina que els actes administratius es produiran ajustant-se al procediment establert. Per tant, l'ús de mitjans tècnics no pot comportar la desaparició del procediment administratiu, sinó únicament una depuració dels tràmits superflus, els quals també haurien de trobar cabuda en la versió tradicional dels procediments telemàtics. En definitiva, amb la incorporació de les noves tecnologies al procediment administratiu s'ha de vetllar per conjugar els principis d'eficàcia (art. 103.1 Ce) i de garantia i control (art. 106.1 Ce)<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> En concret, es deia que "la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados (...)".

<sup>164</sup> Alguns autors parlen d'una reserva constitucional de procediment administratiu, com ara Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y el derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 174.

<sup>165</sup> En aquesta línia argumental, són aclaridores les paraules del professor Luís MARTÍN REBOLLO: "Las Administraciones públicas, según señala el artículo 105.c) de la propia Constitución, deben seguir un procedimiento en la producción de sus actos como exigencia de acierto y como mecanismo de garantía; procedimiento que es una sujeción pero también, como digo, un instrumento de control y garantía que, en sus aspectos básicos o comunes, trata de regular la nueva ley y que contrasta con la frecuente

Els principis del ciberprocediment administratiu, per tant, no poden ser altres que els del procediment clàssic, els quals, però, es veuen reforçats gràcies a l'avenç tecnològic que el suporta. Destaquen, especialment, els de celeritat del procediment (arts. 73, 74 i 75 LRJPAC), com a manifestació concreta del principi d'eficàcia, així com el de participació, concretat al llarg de tot el procediment (sol·licituds, al·legacions, proves, audiència de l'interessat, informació pública, etc.), que esdevé clau, entre d'altres coses, per suplir el dèficit de legitimitat democràtica de l'administració pública i l'eficàcia de les polítiques públiques<sup>166</sup>, i el de transparència<sup>167</sup> (arts. 105.b) Ce i 35 i 37 LRJPAC), entès aquí com l'accés a la informació al marge d'un procediment en curs, com poden ser resolucions, informes i documents dictats en situacions similars, contribuint a un millor

---

apelación a la huida de los procedimientos formalizados so pretexto de la búsqueda de la agilidad y la eficacia. La eficacia es, sí, un valor constitucional (art. 103.1 CE), pero también lo es el principio de control y garantía (art. 106.1 CE) al que el procedimiento sirve, que, por eso, no debe ser observado con criterios reduccionistas que apelan peyorativamente al 'juridicismo' como equivalente a un trasnochado formalismo burocrático con valor en sí mismo. El procedimiento, todo lo ágil que se quiera y lo más adecuado a los fines que en cada caso prevalezcan, será en ocasiones casi inexistente, sencillo y elemental (el reconocimiento de un trienio a un un funcionario no exige, como es lógico, fases de ordenación, impulso, instrucción, prueba, etc., sino una mera constatación que puede hacerse incluso de inmediato y, con medios informáticos, de forma programada, pendiente sólo de la firma del órgano de que se trate), pero otras veces habrá de ser complejo, siguiendo pautas y fases que ordena la propia Ley. Es en estos casos cuando se observa mejor su funcionalidad y su valor como elemento de control de la corrección del acto (...); "Disposiciones administrativas y actos administrativos", a Jesús LEGUINA VILLA i Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 162-163.

<sup>166</sup> A l'igual que també és predicable del procediment tradicional, seguint a E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T-R FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2000, pp. 440-441.

<sup>167</sup> D'igual parer, entre d'altres, Mercedes LAFUENTE BENACHES, "El soporte electrónico en el procedimiento administrativo", *RArAP*, n. 16, p. 571.

exercici dels drets dels ciutadans i el seu control posterior, a banda de permetre la crítica pública<sup>168</sup>.

Ara bé, hi ha un principi que, segons entenem, presenta una rellevància essencial en matèria del ciberprocediment: el d'igualtat en l'accés a l'administració pública. La implantació d'aquesta nova forma procedimental no pot suposar l'exclusió d'aquelles persones que no disposin dels mitjans electrònics necessaris i d'una formació escaient.

Per tant, caldrà mantenir transitòriament una dualitat de procediments o bé buscar solucions que garanteixin a tothom el gaudi dels serveis públics entesos en un sentit ampli. La qual cosa està íntimament relacionada amb la concepció de l'ús dels mitjans electrònics en les relacions administratives com a un dret i no com a una obligació; recordem que l'article 45.2 LRJPAC determina que els ciutadans podran -a opció seva- relacionar-se amb l'administració a través de mitjans electrònics per a l'exercici dels seus drets (sempre, però, que sigui compatible amb els mitjans tècnics de l'administració i es doni compliment als requisits del procediment corresponent). D'altra banda, qualsevol intent de prescriure l'ús dels mitjans electrònics amb exclusió del paper, per constituir una limitació a l'esfera jurídica dels particulars, haurà de tenir –com ja hem dit- una cobertura en una norma amb rang de llei, no essent procedent amb caràcter general fins a que l'alfabetització digital i l'accés a Internet en unes condicions raonables siguin una realitat inqüestionable<sup>169</sup>.

D'altra banda, també cal destacar el respecte de la forma escrita en el marc del ciberprocediment. Com se sap, en el context de l'activitat administrativa

---

<sup>168</sup> Funcions que destaquen E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T-R FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2000, pp. 473-474.

<sup>169</sup> En aquesta línia, cal situar la disposició addicional divuitena de la LRJPAC, introduïda per la modificació operada per la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002", ja comentada en el Capítol 1 d'aquest treball.

formalitzada, la forma escrita dels actes administratius és un element intrínsec a l'estructura del procediment, ja que deixa constància de les opinions expressades, així com de l'autoria i la integritat de la informació, la qual cosa és predicable tant pel que fa al procediment tradicional com l'electrònic. Per això, la regla general és la forma escrita de l'acte administratiu, en virtut de l'article 55 LRJPAC, vers al principi de llibertat de forma del negoci o acte jurídic privat (art. 1278 Cc), que troba la seva justificació darrera en la seguretat que proporciona amb comparació a la forma verbal<sup>170</sup>, bàsicament, no només quant a la seva conservació o duració en el temps, sinó pels atributs citats d'autenticitat i d'integritat de les dades<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Els actes verbals, sense constatació escrita posterior, tenen cobertura legal en la LRJPAC, però sense poder-se produir en el marc d'un procediment administratiu. Sobre aquesta qüestió dels actes administratius verbals no procedimentalitzats, vegeu E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T.R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2000, pp. 537 i ss.

<sup>171</sup> Sobre el valor de la forma escrita com a un mecanisme per a la constància indubitada que exigeix la seguretat jurídica en els distints actes, GARCÍA DE ENTERRÍA escriu: "(...) en el caso normal de los actos recepticios, deben notificarse o publicarse (arts. 57 y sigs. LPC), notificación o publicación que sólo mediante forma escrita, con determinados requisitos formales, puede realizarse; porque, en la medida en que el acto expresa una declaración con autotutela ejecutoria, y más aún cuando dicha autotutela expresa una innovación en el mundo jurídico (creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas), la certeza y la seguridad jurídicas, y también las eventuales necesidades de la propia ejecución de oficio (art. 95 LPC), exigen una constancia indubitada de tales efectos declaratorios y constitutivos y de su alcance concreto, lo cual sólo la forma escrita proporciona; porque, tratándose de actos de procedimiento (informes, propuestas, alegaciones, audiencias, actos de control, etc.), especialmente cuando suponen la intervención de órganos o sujetos diversos, sólo la forma escrita puede asegurar la certidumbre de producción y de la observancia del orden procedimental establecido, lo que viene a constituir el llamado 'expediente' (...) porque la ordenación de los diversos actos producidos en relación con una determinada materia exige con completa frecuencia la registración o el archivo de antecedentes, procedimientos y resoluciones; porque la impersonalidad de la organización administrativa no puede hacer depender la constancia y la memoria de un acto de la subsistencia o la continuidad de un titular concreto, etc.";



Ara bé, de la redacció del precepte esmentat queda clar que l'escriptura és independent del suport en què es materialitzi (paper o electrònic); es tracta de previsions amb una redacció prou àmplia, si bé és innegable que s'està pensant en l'escriptura sobre paper, que han de ser completades amb les de l'article 45 LRJPAC, sobre el règim jurídic de l'ús de mitjans electrònics en les administracions públiques<sup>172</sup>, ja comentat. Una altra cosa és la menció a l'article 59.1 LRJPAC, juntament amb la forma escrita, d'altres formes més adequades d'expressió i constància, les quals –entenem- es caracteritzarien per ser diferents a l'escriptura i englobarien mecanismes de gravació en vídeo, fotografies, etc.

En tot cas, però, el procediment administratiu, tradicional o electrònic, i la forma escrita que exigeix per a la seva viabilitat, no ha de confondre's amb formalisme, ja que el primer és un imperatiu constitucional i legal que busca la satisfacció dels interessos generals a través del respecte de les garanties dels ciutadans i l'exercici correcte de les funcions administratives, possibilitant la participació dels ciutadans i l'estudi de supòsits concrets, mentre el segon és una càrrega o un impediment en l'actuació administrativa totalment contrària als principis que l'inspiren<sup>173</sup>.

---

E. GARCÍA DE ENTERRÍA i T-R FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 2000, pp. 557-558.

<sup>172</sup> En opinió de SANTAMARÍA PASTOR, "el requisito de la escritura ha de ser entendido en un sentido amplio: en primer lugar, no entraña el imperativo de su constancia en un soporte documental de papel; la habilitación que el art. 45 LRJAP contiene para la utilización de 'técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos' posibilita su mera gravación en soportes magnéticos, así como la transmisión por la red; y, en segundo lugar, no supone tampoco el imperativo de uso de puros signos lingüísticos (esto es, de palabras, en exclusiva), pudiendo incluir contenidos mediante cualquier forma de representación gràfica (planos, diagramas, etc.)"; *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 2000, p. 153.

<sup>173</sup> El Tribunal Suprem ha dit, molt gràficament, que el formalisme és "la deprivació de la forma com a garantia" (SS. 29.4.1988 -Ar. 4744- i 12.6.1989 -Ar. 5496-), citades per Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento*

Sens dubte, la tecnologia de la informació i la comunicació ofereix una oportunitat única per superar el formalisme en què sovint pot caure una administració que realment no vetlli per a la consecució dels interessos dels ciutadans i generals<sup>174</sup>, la qual cosa pressuposa que hi hagi consciència i voluntat de servir plenament als ciutadans i a l'interès general.

### **3. EL CIBERPROCEDIMENT I LA SIMPLIFICACIÓ PROCEDIMENTAL**

Cal destacar la importància de les eines tecnològiques per a la consecució d'una major simplificació procedimental<sup>175</sup>, quant a una tramitació més àgil i ràpida, amb una reducció dels terminis, unes comunicacions més còmodes i una supressió o modificació dels tràmits innecessaris.

---

*administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2000, p. 243 (on se cita bibliografia i més jurisprudència sobre aquesta qüestió).

<sup>174</sup> Aquesta visió tan pessimista i a la vegada desgraciadament massa realista està excel·lentment reflexada en l'obra d'Alejandro NIETO, en especial, en el llibre *La "nueva" organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 197 i ss.

<sup>175</sup> Així, entre d'altres, s'ha pronunciat Vicenç AGUADO i CUDOLÀ, en constatar la importància de la incorporació efectiva dels mitjans electrònics i telemàtics en les relacions entre ciutadans i administracions públiques, qui cita, d'altra banda, com a mecanismes per fer realitat la simplificació administrativa procedimental: la finestreta única i les oficines de gestió unificada, la possibilitat de recórrer a òrgans alternatius externs en els casos que no s'hagin dictat en el temps establert els informes corresponents, els procediments simplificats o abreujats o qualsevols altres que permetin agilitar el procediment. En definitiva, destaca que la simplificació passa fonamentalment per la possibilitat d'alterar el caràcter seqüencial amb que es configura el procediment. *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 433.

Certament, el fet tecnològic és considerat com a un element essencial per al procés de modernització de l'administració pública, de manera que s'adeqüi a la societat a la qual serveix, i especialment, en la matèria procedimental<sup>176</sup>. Així és ve considerant en els distints plans o informes sobre la modernització de l'administració pública a Espanya i els països del nostre entorn socio-cultural. Per això, l'ús dels mitjans electrònics ha d'inspirar les actuacions encaminades en la consecució d'una major simplificació procedimental<sup>177</sup>.

Les mateixes raons que demanden que el procés de simplificació procedimental es faci de manera que, millorant l'eficàcia i eficiència administratives, no es

---

<sup>176</sup> Sobre el fenomen de la simplificació administrativa a Espanya i d'altres Estats, vegeu, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, "De la simplificación de la Administración Pública", *RAP*, n. 147, 1999; Rafael CABALLERO SÁNCHEZ, "La Beschleunigung o aceleración del procedimiento administrativo y del proceso contencioso administrativo en Alemania", *RAP*, n. 147, 1998, pp. 423 i ss; Martín BULLINGER, "Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y de la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)", *REDA*, n. 69, 1991; Ángel Manuel MORENO MOLINA, "La reforma administrativa en los Estados Unidos. El Plan del presidente Clinton", *RAP*, n. 134; Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, "Reflections on the reform and modernization of the public administration", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/1996; Vincenzo CERULLI IRELLI, "La simplificación de la acción administrativa", *DA*, n. 248-249, 1997 i "The simplifying of administrative action", a L. VANDELLI, *The Administrative Reform in Italy: Experience and Perspectives*, Bologna, 2000; A. MASUCCI, "Legal principles and rules in relation to administrative procedure", a L. VANDELLI, *The Administrative Reform in Italy: Experience and Perspectives*, Bologna, 2000; César CIERCO SEIRA, "La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia", *RAP*, n. 152, 2000.

<sup>177</sup> Així, un bon exemple queda reflexat en l'article 3.3 del Reial decret 578/2001, d'1 de juny, pel qual es regulen els principis generals del sistema d'informació comptable de l'Administració General de l'Estat, quan menciona expressament la "simplificación de los procedimientos contable-administrativos a través del tratamiento de los datos y el archivo y conservación de la información por medios electrónicos, informáticos o telemáticos".

desvirtuin les funcions del procediment<sup>178</sup>, són predicables amb motiu de la informatització dels procediments. La reestructuració del procediment per tal de possibilitar la presa de decisions de manera més ràpida no pot suposar en cap cas el desconeixement de les garanties dels ciutadans, la recollida d'elements de judici o la impossibilitat d'exercir un control sobre la legalitat de l'actuació administrativa.

Molt lligada a la simplificació procedimental, la simplificació organitzativa també constitueix un repte per a l'administració pública, la qual quedarà, sens dubte, condicionada per les noves tècniques de la gestió del coneixement en l'àmbit públic<sup>179</sup>.

I, finalment, aquesta simplificació procedimental hauria d'anar acompanyada d'una simplificació normativa en la matèria procedimental<sup>180</sup>. En efecte, la

---

<sup>178</sup> En aquest sentit, cal destacar les previsions de la disposició addicional primera de la Llei 4/1999, de 13 de gener, de modificació de la Llei 30/1992, i el Reial decret de 23 d'abril de 1999, de creació de la Comissió Interministerial de Simplificació Administrativa.

<sup>179</sup> En aquest sentit, són significatives les paraules compreses en el preàmbul de la recent Llei 7/2001, de 31 de maig, de creació de l'entitat pública Aragonesa de Serveis Telemàtics: "En un contexto de modernización integral de las Administraciones públicas, la aproximación de la Administración al ciudadano y la mejora de procedimientos de gestión constituyen objetivos que requieren especial atención. En este sentido, la búsqueda de soluciones organizativas adecuadas obliga, cada día en mayor medida, a la incorporación decidida y a una utilización eficaz y eficiente de los sistemas y tecnologías para la información y las telecomunicaciones, tanto como instrumentos básicos para alcanzar un alto grado de eficacia y eficiencia en la gestión interna de la organización y en los servicios a prestar por las Administraciones públicas como en su condición de herramientas fundamentales para la estructuración de los territorios y su desarrollo económico y social".

<sup>180</sup> Sobre la importància de la simplificació normativa en l'àmbit comunitari (codificació dels textos legals, supressió de les disposicions redundants o absolutes, etc.), que també

incorporació de la tecnologia de la informació i la comunicació en els procediments administratius no tan sols no hauria de comportar una major hipertròfia normativa, sinó que esdevé una oportunitat escaient per reordenar la normativa procedimental, per exemple, a partir de la configuració de categories generals<sup>181</sup> i amb la previsió de tràmits realment necessaris per al compliment dels objectius de la institució procedimental<sup>182</sup>, respectant en tot cas les garanties dels ciutadans.

Per això, sovint s'afirma que no n'hi ha prou en traslladar els procediments existents en format electrònic si prèviament no es depuren els tràmits

---

haurà d'anar acompanyada d'una voluntat similar en els Estats membres, entre d'altres, el Llibre blanc sobre la governança europea, COM(2001) 428 final, de 25.7.2001, p. 26.

<sup>181</sup> Així, Vicenç AGUADO i CUDOLÀ es decanta per l'existència de reglaments sobre procediments tipus (responsabilitat administrativa, sancions, autoritzacions, etc.) i en contra d'una regulació particular d'un mateix procediment per part de cada ministeri o departaments autonòmics; *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 429.

<sup>182</sup> En relació amb la flexibilització del procediment, Juli PONCE assenyala, molt encertadament: "(...) el tema de la calidad de los procedimientos administrativos no es una cuestión de cantidad (de trámites) sino de calidad: de adecuada previsión de trámites y mecanismos atendiendo a las concretas necesidades de cada sector de actividad administrativa, ponderando los intereses en presencia y los objetivos que se pretendan perseguir. La renovada importancia del procedimiento administrativo que aquí se señala no debe confundirse con una llamada a la potenciación del formalismo en el actuar administrativo. No se trata de sobrecargar la actuación administrativa con una serie de interminables y minuciosos trámites que la entorpezcan, sino de articular con flexibilidad aquellos que sean imprescindibles para que el deber de buena administración y la garantía de los ciudadanos sean una realidad, y de que el cumplimiento administrativo de los mismos sea efectivo y no simplemente rutinario o aparente"; *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, pp. 537-538.

superflus<sup>183</sup>; depuració que –hem d'afegir– igualment es justifica en els procediments en suport paper.

Sens dubte, la tramitació electrònica es generalitzarà en els propers anys (sobretot a partir dels objectius fixats en els distints plans estratègics sobre la societat de la informació –com hem analitzat en el capítol precedent), la qual cosa anirà acompanyada de la regulació normativa corresponent.

## **4. EL CIBERPROCEDIMENT I LA LRJPAC**

### **4.1 Aplicabilitat dels preceptes de la LRJPAC**

Pel que fa a la regulació jurídica del què es pot anomenar ciberprocediment administratiu comú, que no pot establir-se en altra norma que no sigui una Llei (art. 105 Ce), queda constituïda per l'establerta en la LRJPAC, ja que els preceptes relatius al procediment administratiu comú, en general, no fan referència expressa als mitjans electrònics, però tampoc els exclouen o impedeixen. Ara bé, la seva aplicació ha d'anar precedida, en tot cas, per un respecte absolut de l'article 45 LRJPAC, atès que estableix el règim jurídic dels mitjans electrònics en l'àmbit de les administracions públiques.

Dit això, és clara la conveniència de regular amb major detall la incidència dels mitjans electrònics en els distints moments del procediment i en tots aquells aspectes relatius al mateix o que el suporten (notificacions, registres, etc.), atès

---

<sup>183</sup> Així, per exemple, Antonio RAMIRO SÁNCHEZ afirma que "no se trata, por tanto, de que se escoja un procedimiento administrativo y que se le trasplante a un proceso informático, con ser esto significativo en sí mismo, sino que lo trascendental es que se rediseñe aquel procedimiento (...) eliminándose todos aquellos trámites innecesarios o los datos que sean redundantes, sin pérdida de información (...)", *Demandas de calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía*, Dykinson, Madrid, 2002.

que la LRJPAC fou redactada pensant bàsicament en una realitat diferent a la digital, però, òbviament, per tal de facilitar i garantir unes relacions telemàtiques segures, i, en cap cas, per introduir-hi restriccions innecessàries que sota la regulació actual no hi trobarien cabuda. En aquesta línia, la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002", ja ha introduït modificacions importants en la LRJPAC, en matèria de registres telemàtics, presentació d'escrits per via telemàtica i notificacions electròniques, que s'analitzen més endavant.

Així, a partir de la LRJPAC, l'ús dels mitjans electrònics en el procediment administratiu és possible en totes les fases que el configuren. En aquest sentit, l'article 4 del Reial decret 263/1996, de 16 de febrer, pel qual es regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques per l'Administració General de l'Estat admet expressament l'ús d'aquests mitjans en les fases d'iniciació, tramitació i acabament dels procediments administratius. També es pot citar el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet, que, en l'article 12.1, deixa ben clar com la iniciació, la tramitació i l'acabament dels procediments administratius es podran realitzar per sistemes telemàtics.

En efecte, tots els escrits que integren un procediment són susceptibles de ser elaborats i/o comunicats electrònicament, com, entre d'altres, les sol·licituds (art. 70 LRJPAC), les al·legacions (art. 79 LRJPAC), els informes (art. 83 LRJPAC), les resolucions (art. 89 LRJPAC), així com les notificacions administratives (art. 59 LRJPAC) i els recursos administratius (arts. 107 i ss. LRJPAC), podent donar lloc a autèntics expedients administratius en suport electrònic.

Cal notar que l'article 70 LRJPAC, quan assenyala el contingut mínim de les sol·licituds, inclou el de la firma o acreditació de l'autenticitat de la voluntat

expressada per qualsevol mitjà<sup>184</sup> (així, de conformitat amb l'article 45 LRJPAC, està admetent clarament les instàncies electròniques<sup>185</sup>). I, en aquest punt, cal recordar, que la Llei orgànica 4/2001, de 12 de novembre, reguladora del Dret de Petició<sup>186</sup> ha previst expressament l'ús de mitjans electrònics en la formulació de peticions, això és, les peticions electròniques<sup>187</sup>, amb l'únic requisit de que s'acrediti l'autenticitat<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> Igualment, l'article 3, sobre formalització de documents, del Reial decret 1465/1999, de 17.9.1999, pel qual estableix criteris d'imatge institucional i regula la producció documental i el material imprès de l'Administració General de l'Estat, parla indistintament de firma manuscrita o de símbols o codis que garanteixin l'autenticitat mitjançant la utilització de tècniques o mitjans electrònics.

<sup>185</sup> En canvi, Iñaki AGIRREAZKUENAGA i Carmen CHINCHILLA assenyalen que en el precepte que regula la presentació de sol·licituds pels interessats no es preveu res sobre l'ús de tècniques no convencionals o tradicionals, parer del qual discrepem; "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones públicas", *REDA*, n. 109, gener-març 2001, p. 37.

<sup>186</sup> BOE n. 272, 13.11.2001.

<sup>187</sup> Més específicament, l'article 4 de la citada Llei estableix, en tractar el requisit de la formalització: "1. Las peticiones se formularán por escrito, pudiendo utilizarse cualquier medio, incluso de carácter electrónico, que permita acreditar su autenticidad, e incluirán necesariamente la identidad del solicitantes, la nacionalidad si la tuviere, el lugar o el medio elegido para la práctica de las notificaciones, el objeto y el destinatario de la petición.

2. En el caso de peticiones colectivas, además de cumplir los requisitos anteriores, serán firmadas por todos los peticionarios, debiendo figurar, junto a la firma de cada uno de ellos su nombre y apellidos.

3. El peticionario podrá dar cuenta del ejercicio de su derecho a institución u órgano diferente de aquél ante quien dirigió la petición, remitiéndole copia del escrito sin otro efecto que el de su simple conocimiento.

4. Los peticionarios podrán exigir la confidencialidad de sus datos".

<sup>188</sup> La regulació operada per la Llei Orgànica del Dret de Petició en aquest punt ha estat criticada, principalment per contenir una regulació insuficient, per F. GONZÁLEZ NAVARRO, en el llibre del qual n'és autor juntament amb J.F. ALENZA GARCÍA,



## **4.2 En especial, l'article 45 LRJPAC, sobre el règim jurídic dels mitjans electrònics en l'àmbit del ciberprocediment**

En tot cas, però, la tramitació electrònica ha de respectar els requisits de l'article 45 LRJPAC, que ja han estat comentats en el Capítol anterior, al qual ens remetem. Aquí, però, analitzem dues previsions directament relacionades amb el ciberprocediment (els apartats 3 i 4 de l'esmentat precepte).

### **4.2.1 La constància de la competència dels òrgans administratius en la tramitació i la resolució del procediment electrònic**

En primer lloc, cal deixar constància de l'òrgan competent per tramitar i concloure un procediment electrònic. Així, l'article 45.3 LRJPAC conté una previsió que, si bé no aporta res de nou, perquè l'article 53 de la mateixa Llei ja prescriu clarament que els actes administratius que dictin les administracions públiques es produiran per l'òrgan competent, els quals poden ser electrònics, sí deixa constància d'una opció descartada per la Llei comentada, que la informatització pugui fer prescindir d'un principi bàsic del dret administratiu (la competència administrativa): els procediments que es tramitin i acabin en suport informàtic garantiran la identificació de l'exercici de la competència de l'òrgan que l'exerceix. La qual cosa és fonamental a efectes d'una eventual impugnació de l'acte administratiu.

Així doncs, en la configuració de sistemes basats en les anomenades front-office i back-office s'hauria de permetre deixar constància de la competència de l'òrgan i en cas que aquesta no fos l'opció volguda des de les instàncies polítiques i administratives seria necessària prèviament una modificació de la LRJPAC, com sembla clar.

---

*Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Civitas, Madrid, 2002, pp. 416-419.*

#### **4.2.2 La difusió dels requisits tècnics relacionats amb el procediments electrònic**

Igualment, l'òrgan competent haurà d'aprovar i difondre públicament els mitjans electrònics que decideix emprar en l'exercici de les seves potestats (art. 45.4 LRJPAC).

Cal entendre que el principi de seguretat jurídica ja exigeix especialment la publicitat dels requisits tècnics que siguin necessaris en l'establiment de relacions telemàtiques amb els ciutadans, sense la qual no serien possibles.

Es constata que la normativa recentment aprovada sobre distints procediments electrònics detallen amb precisió no només els mecanismes tècnics emprats sinó els passos que han de seguir els ciutadans en l'ús i actuació dels instruments telemàtics, la qual cosa facilitarà la seva acceptació per part dels ciutadans.

Atès l'ampli ventall tecnològic, les administracions públiques hauran de promoure l'establiment d'uns paràmetres o estàndards que no dificultin les relacions dels ciutadans i no els obliguin a disposar de diferents productes informàtics en funció de l'òrgan amb qui es relacionin, prèviament publicats, i, en la mesura del possible, amb altres administracions públiques. D'aquí la rellevància dels principis de coordinació i cooperació en l'àmbit tecnològic, ja comentats.

#### **4.3 Problemàtica derivada de la tramitació electrònica en un entorn no plenament digitalitzat: el manteniment d'una dualitat de mecanismes – tradicionals i electrònics**

No es pot obviar que la implantació del ciberprocediment en la seva vessant més completa pot plantejar alguns problemes, mentre l'ús dels mitjans electrònics i la documentació electrònica no es generalitzin.

Així, la participació d'una pluralitat de subjectes i d'òrgans pressuposa una compatibilitat tècnica de les distintes eines tecnològiques que siguin necessàries, no només entre l'òrgan administratiu competent i l'interessat, sinó amb d'altres òrgans administratius (consultius...) o d'altres particulars (tràmit d'informació pública...).

Un altre aspecte polèmic deriva de l'existència de la documentació que es trobi únicament en suport paper; per exemple, quan es vulgui presentar en el moment de la iniciació del procediment, per acompanyar una sol·licitud -la qual cosa també haurà de ser possible quan existeixi un model normalitzat disponible a Internet-, o durant la fase d'instrucció (al·legacions, prova documental, etc.). En aquests casos una solució podria consistir en enviar la informació escanejada que, amb posterioritat, podrà ser degudament contrastada per l'administració competent.

D'altra banda, i en un sentit invers, l'accés a un procediment electrònic en curs ha de quedar garantit a aquelles persones que, no disposant de mitjans electrònics, hi tinguin dret, per a la qual cosa una solució pot consistir en la impressió de la informació i autenticar-la per part de l'òrgan competent (tràmit d'informació pública, etc.).

En definitiva, són problemes que deixaran de tenir lloc quan la producció de documents electrònics es generalitzi i la informació estigui disponible digitalment en bases de dades amb les quals s'hi pugui establir una connexió telemàtica.

Donant-se aquesta situació de digitalització generalitzada de la informació, és obvi que caldrà reconèixer el dret no ja de no aportar la documentació que es trobi en poder de l'administració actuant, sinó d'altres organismes, a la qual l'administració competent podria tenir-hi accés telemàtic, amb el previ consentiment exprés de l'interessat, tractant-se d'informació personal (per exemple, per consultar l'expedient acadèmic d'una Universitat a l'hora de sol·licitar una beca al Departament d'Ensenyament). En aquest darrer sentit, cal tenir en compte la modificació de la LRJPAC per la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002", en concret, l'apartat 3 de la nova disposició addicional divuitena, en la mesura que, responent a la idea exposada, estableix que l'aportació de certificacions tributàries o de la Seguretat Social juntament amb les sol·licituds i comunicacions se substituirà, sempre que es compti amb el consentiment exprés dels interessats, per la cessió de les corresponents dades a l'òrgan gestor per part de les entitats competents (si bé únicament es refereix a una informació concreta i en el marc dels procediments on l'ús de la telemàtica es configuri com obligatori).

## **5. ELS REGISTRES TELEMÀTICS DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES COM A PRESSUPÒSIT DEL CIBERPROCEDIMENT**

La LRJPAC, a banda de preveure la informatització dels registres -per contraposició als registres manuals- en l'article 38<sup>189</sup>, possibilita expressament la creació de registres telemàtics per a la recepció i sortida d'escrits i documents electrònics en virtut de l'apartat 9 de l'esmentat article, afegit mitjançant l'article 68.1 de la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de Mesures fiscals, administratives i

---

<sup>189</sup> L'any 1992, la LRJPAC, introduint una novetat respecte la Llei del Procediment Administratiu del 1958, va preveure la informatització dels registres. En efecte, l'article 38.3 de la Llei establí que els registres generals haurien d'instal·lar-se en suport informàtic i que s'hauria de garantir la integració informàtica en aquests de les anotacions practicades en els altres registres -els auxiliars-; si bé la incorporació a suport informàtic dels registres seria efectiva en funció del grau de desenvolupament dels mitjans tècnics de les Administracions -disposició addicional segona de la LRJPAC.

de l'ordre social (altrament referida fins aquest moment com a Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002), que ha modificat la LRJPAC.

En concret, el nou apartat 9 de l'article 38 LRJPAC, sobre registres, declara que:

"Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, son sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3 de este artículo. Los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad y confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma.

Los registros telemáticos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas. A efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente".

La remissió a l'apartat 3 comporta, curiosament, que els registres telemàtics hauran de constar en suport informàtic, la qual cosa no podria ser d'altra manera tècnicament, i que hauran d'indicar els mateixos elements de tot assentament registral, així com la seva integració en els registres generals<sup>190</sup>.

---

<sup>190</sup> Recordem el seu contingut : "Los registros generales, así como todos los registros que las Administraciones públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático.

El sistema garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra.

La inclusió d'una previsió àmplia sobre la possibilitat de presentar telemàticament escrits durant tots els dies de l'any, vint-i-quatre hores al dia, permetrà la tan desitjada administració oberta 365 dies l'any 24 hores al dia.

Ara bé, és criticable la procedència de la recepció d'escrits electrònics únicament per als procediments que així s'indiquin per l'òrgan competent que decideixi la creació d'un registre telemàtic, podent impedir la presentació de múltiples escrits, essent el cas límit la no creació de dits registres telemàtics, que pot arribar a fer inoperativa o retardar la implementació d'una administració oberta, per seguir amb la terminologia amunt esmentada, 365 dies l'any 24 hores al dia, per la raó que el ciutadà haurà de seguir emprant els mecanismes tradicionals de comunicació amb l'administració pública corresponent.

En aquest sentit, hauria estat més adient establir el deure de les administracions públiques de comptar amb registres amb suport telemàtic, si bé que supeditant-ho a la disponibilitat de mitjans tècnics de les distintes administracions, tal com es procedí per a la informatització dels registres l'any 1992. En aquest moment cal recordar que, encara que en un àmbit diferent, la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002" ha prescrit, en el seu article 107.1, que els notaris i els registradors de la propietat, mercantils i de béns mobles disposaran obligatòriament de sistemes telemàtics per a l'emissió, transmissió, comunicació i recepció d'informació.

Pel que fa més específicament a la menció d'uns requisits específics de seguretat de la informació (disponibilitat, autenticitat, integritat, confidencialitat, conservació), aquests poden quedar garantits per l'ús de determinades solucions tecnològiques, com ara les ofertades per la criptografia asimètrica, que es comentaran en la segona part del treball.

---

Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo".

Altrament, en la presentació de sol·licituds o altres escrits de l'interessat per via telemàtica, s'haurà de poder obtenir un rebut acreditatiu de la presentació en el Registre, el qual, en principi, s'haurà de generar simultàniament en el moment de la presentació, a l'igual que passa amb en el cas dels Registres físics o a les oficines de correus.

En aquest àmbit és molt important la prestació d'uns serveis de segellat temporal que deixi constància fidedigne de l'entrega. Aquests serveis de segellat temporal troben una menció específica en l'article 5 del Reial decret-Llei 14/1999, de 17 de setembre, sobre firma electrònica, com a una de les possibles condicions addicionals que per normativa estatal o autonòmica es podran establir en relació amb l'ús de la firma electrònica en l'àmbit de les administracions públiques<sup>191</sup>. En concret, s'assenyala que es podrà incloure la prestació d'un servei de consignació de data i hora respecte dels documents electrònics integrats en un expedient administratiu; i defineix l'esmentat servei com a l'acreditació per part d'un prestador de serveis de certificació o d'un tercer de la data i hora en què un document electrònic és enviat pel signatari o rebut pel destinatari.

Entenem, però, que, atesa l'amplitud dels termes emprats en dit article 38 LRJPAC en la seva redacció anterior a la modificació introduïda per la Llei 24/2001 amunt comentada, que parlava de registres sense més especificacions, i en virtut de l'article 45 LRJPAC, que fonamenta l'ús dels mitjans electrònics en l'àmbit administratiu, tant la creació de registres telemàtics com la presentació telemàtica d'escrits i sol·licituds en els mateixos eren legalment possibles.

---

<sup>191</sup> Sobre l'acreditació temporal, el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet es limita a dir que les dates de transmissió i recepció en les comunicacions seran acreditades per sistemes implantats a l'efecte, i seran vàlides a efectes de còmput de terminis (art. 14.a) (el subratllat és de l'autor).

Tant és així, que ja abans de la modificació de l'article 38 LRJPAC per la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002" trobem experiències de registres telemàtics<sup>192</sup>.

En tot cas, les administracions públiques no poden ignorar l'operativitat dels mitjans electrònics en aquest àmbit<sup>193</sup>.

D'altra banda, la LRJPAC també recull una altra previsió específica sobre els mitjans telemàtics quan tracta l'elaboració de convenis de col·laboració en matèria d'intercomunicació de registres. Es tracta de l'article 38.4 *in fine*<sup>194</sup>, que incentiva les administracions públiques a elaborar convenis de col·laboració per establir sistemes d'intercomunicació i coordinació de registres que garanteixin la compatibilitat informàtica, així com la transmissió telemàtica de les anotacions registrals i de les sol·licituds, escrits, comunicacions i documents que es presentin en qualsevol dels registres (l'incís final és una novetat de la reforma de la LRJPAC per la Llei 4/1999, de 13 de gener,<sup>195</sup> en la línia d'impulsar l'ús dels

---

<sup>192</sup> Així, es pot citar la regulació sobre el registre d'entrada i sortida de documents i arxius en suport electrònic compresa en l'article 5 de l'Ordre de 6 d'abril de 2001 del Conseller d'Indústria, Comerç i Turisme del País Basc, per la qual es fa públic el procediment per a la tramitació telemàtica de concessió d'ajuts per als projectes de cooperació i accions complementàries i d'acompanyament definides en l'article 8, apartats 4 i 5, del Decret 185/1997, de 29 de juliol (BOPV n. 87 ZK, 9.5.2001).

<sup>193</sup> Aquí és important recordar la directriu establerta en l'apartat primer de l'article 45 LRJPAC en el sentit ja exposat d'impulsar l'ús d'aquests nous mitjans en les relacions administratives.

<sup>194</sup> Vegeu el comentari a aquest article del professor S. MARTÍN RETORTILLO, "De la simplificación de la Administración pública", *RAP*, n. 147, 1998.

<sup>195</sup> La redacció anterior, abans de la modificació era la següent: "Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos". Val a dir que l'incís introduït finalment per la Llei 4/1999 coincideix plenament amb el contingut en el Projecte del Govern (BOCG. Congreso de los Diputados. Serie A, núm. 109-1, de 18 de març de 1998), que no va ser objecte d'esmenes.



mitjans informàtics i telemàtics en l'Administració pública, tal com es diu en l'Exposició de motius -III, 3r. paràgraf<sup>196</sup>). Però, a quins escrits s'està referint l'afegitó al precepte esmentat? Als presentats en suport paper o als presentats telemàticament? Pensem que la redacció genèrica, sense especificacions concretes, permet encaixar-los a tots dos<sup>197</sup>. Els escrits en paper haurien de ser digitalitzats prèviament i els adreçats telemàticament, reenviats (si bé aquest supòsit serà excepcional, únicament pensable per a casos anòmals, ja que allò normal serà l'enviament electrònic directament al registre corresponent). En el supòsit d'enviar telemàticament escrits escanejats pels registres públics -creiem- que caldria enviar l'original posteriorment<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> Literalment, l'apartat III, 3r. paràgraf, diu: "Mediante la redacción del apartado 4 del artículo 38 se pretende impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios informáticos y telemáticos por parte de la Administración."

<sup>197</sup> En sentit oposat, A. GONZÁLEZ QUINZÁ entén que els ciutadans no poden presentar telemàticament els seus escrits, i afirma que: "no se prevé que sea la propia solicitud la que se curse telemáticamente por el administrado al registro administrativo, luego los sujetos a los que se refiere el precepto [art. 38.4 *in fine*] siguen siendo las administraciones -los registros- intercomunicadas, pero no el administrado, que ni puede dirigir la solicitud desde su propio terminal acudiendo "virtualmente" a la ventanilla administrativa, ni tan siquiera puede exigir el empleo de ese medio en el curso que haya de darse a su escrito"; a J.L. PIÑAR MAÑAS (dir.), *La reforma del procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero*, Dykinson, Madrid, 1999, p. 145.

<sup>198</sup> En aquest sentit, cal tenir present la previsió de l'article 2 de l'Ordre del Ministeri d'Administracions Públiques de 14 d'abril de 1999 per la qual s'estableixen els criteris per a l'emissió de la comunicació als interessats prevista en l'article 42.4 LRJPAC: "Cuando la solicitud de iniciación del procedimiento haya sido presentada en una oficina de registro del órgano competente para su tramitación cuya lejanía geográfica de la unidad a la que corresponda emitir la comunicación u otras circunstancias similares dificulten el cumplimiento del plazo de diez días para emitir aquéllas, la oficina de registro adelantará el contenido de la solicitud y su fecha de entrada a la mencionada unidad, utilizando los medios electrónicos, informáticos o telemáticos a su alcance, sin perjuicio de que con posterioridad se remita, por el medio habitual y en su integridad, la documentación presentada por el interesado" (el subratllat és de l'autor).

Cal recordar que, en aquest context, el projecte de finestra única de les administracions públiques està ampliant-se per tal de sentar les bases d'allò que en el futur constituirà un sistema registral intercomunicat i informatitzat, a més de buscar l'intercanvi de les bases de dades i instruments d'informació i atenció al ciutadà de les diferents administracions públiques<sup>199</sup>.

En aquesta matèria, cal destacar el Reial Decret 772/1999, de 7 de maig, pel qual es regula la presentació de sol·licituds, escrits i comunicacions davant

---

<sup>199</sup> El projecte de finestra única de l'Administració General de l'Estat neix per fer realitat l'objectiu de que l'administració s'apropi al ciutadà, facilitant les seves relacions amb ella. En una primera fase i en aplicació de l'Acord del Govern central de 23 de febrer de 1996, el Ministeri d'Administracions Públiques -en representació de l'Administració General de l'Estat- ha formalitzat convenis amb entitats locals en aplicació de l'article 38.4.b) LRJPAC (que, recordem, estableix els llocs on es poden presentar els documents adreçats a qualsevol administració territorial: els registres de qualsevol òrgan de l'Administració General de l'Estat, els registres de qualsevol òrgan de qualsevol Comunitat autònoma, en els registres d'una entitat local si prèviament s'ha formalitzat un conveni -això és, es poden presentar en l'entitat local signatària del conveni documents dirigits a l'administració amb la qual ha signat el conveni). L'objectiu d'aquests convenis és permetre la presentació en els registres de l'entitat local de sol·licituds, escrits i comunicacions dirigits a l'Administració general de l'Estat i a les entitats de dret públic vinculades o dependents d'ella (organismes autònoms, agències, entitats). En una segona fase del projecte i en virtut de l'Acord del Consell de Ministres de 4 d'abril de 1997 (BOE n.89, 14.04.97), s'impulsa la progressiva implantació d'un sistema intercomunicat de registres, caracteritzada per la participació coordinada en el projecte de totes les administracions públiques territorials -estatal, autonòmica i local. El 17 de maig de 1997, amb la firma del conveni corresponent, la Generalitat de Catalunya va incorporar-se a aquesta segona fase del projecte comentat. D'altra banda, es vol potenciar la finestra telemàtica, en el sentit de finestra remota des de la qual s'accedeix a qualsevol centre de l'administració pública, per consultar informació, enviar documentació i iniciar la tramitació electrònica (projecte PISTA-FINESTRA ÚNICA). Per a més informació, consulteu la pàgina web del Ministeri d'Administracions Públiques: <http://www.igsap.map.es> També, *Intercomunicación de los registros de entrada y salida de las Administraciones Públicas en el proyecto Ventanilla Única*, MAP-MP-BOE, Madrid, 2000.

l'Administració general de l'Estat, l'expedició de còpies de documents i devolució d'originals i el règim de les oficines de registre, on es contenen previsions específiques sobre el suport electrònic, juntament amb el suport clàssic o en paper. En concret, l'article 3.1 de la norma citada, relatiu als mitjans de presentació, assenjala que la presentació de sol·licituds, escrits, comunicacions i documents podrà fer-se en suport paper o bé per mitjans informàtics, electrònics o telemàtics, d'acord amb el Reial Decret 263/1996, de 16 de febrer, pel qual es regula la utilització de tècniques electròniques, informàtiques i telemàtiques en l'Administració General de l'Estat, a més a més, s'ha d'entendre encara que no es digui explícitament, de les previsions de la LRJPAC en aquesta matèria. En canvi, el Decret sí aludeix a la LRJPAC quan determina que els models de sol·licituds podran integrar-se en sistemes normalitzats de sol·licituds que permetin la transmissió per mitjans telemàtics de les dades i informacions requerides sempre que es garanteixi el compliment dels requisits de l'article 45 LRJPAC i del Reial Decret 263/1996; els sistemes normalitzats de sol·licitud hauran d'establir-se per Ordre ministerial<sup>200</sup> (art. 5.2). D'altra banda, s'assenjala que en el cas de presentació de sol·licituds, escrits o comunicacions a través de suport o mitjans electrònics el rebut acreditatiu de la data de la presentació s'expedirà -segons l'article 6.3- d'acord amb les característiques del suport o mitjà i haurà de reunir els mateixos requisits que els rebuts de presentació d'escrits en suport paper (en resum, el remitent, l'òrgan destinatari, un extracte del contingut, lloc i data de presentació). Pel que fa a les còpies dels escrits presentats electrònicament, podran ser en paper o electròniques: la còpia autèntica podrà consistir en la transcripció íntegra del contingut del document original o en una còpia practicada per qualsevol mitjà informàtic, electrònic o telemàtic (art. 9.2 *in fine*).

---

<sup>200</sup> Ordre de 27 de setembre de 1999 per la qual s'aprova el Manual d'Imatge Institucional de l'Administració General de l'Estat i es dicten normes de desenvolupament del Reial Decret 1465/1999, pel qual s'estableixen criteris d'imatge institucional i es regula la producció documental i el material imprès de l'Administració General de l'Estat (BOE n. 232, 28.09.1999).

Finalment, cal fer esment de la regulació sobre presentació de sol·licituds de certificacions<sup>201</sup> en l'àmbit de l'administració tributària per la raó que constitueix un bon exemple per entendre el funcionament d'un sistema telemàtic de presentació i registre de sol·licituds. L'interessat omple i envia (amb un sol clic) el model de sol·licitud disponible en la pàgina Web de l'Agència tributària. L'acceptació de la sol·licitud comporta el seu registre automàtic i genera, també automàticament, un rebut de presentació en la pantalla, que es podrà imprimir i/o guardar per qualsevol mitjà. Aquest rebut consisteix en una còpia de la sol·licitud validada amb el segell del registre, el qual s'expressa en un codi electrònic de 16 caràcters. A més a més, en el rebut s'indica el dia i l'hora de presentació.

## **6. LES NOTIFICACIONS ELECTRÒNIQUES EN EL MARC DEL CIBERPROCEDIMENT**

Els avantatges de les comunicacions electròniques, quant a una major rapidesa i comoditat, són predicables pel cas concret de les notificacions telemàtiques, podent canviar radicalment el mètode de notificar fins a l'actualitat<sup>202</sup>.

Les notificacions telemàtiques estan expressament regulades en el nou apartat 3 de l'article 59 LRJPAC (que desplaça la numeració dels apartats 3,4 i 5 en 4,5 i

---

<sup>201</sup> Resolució de 3 de maig de 2000, de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, sobre expedició per mitjans telemàtics de certificacions d'estar al corrent en el compliment de les obligacions tributàries o altres circumstàncies de caràcter tributari (BOE n. 120, 19.05.2000).

<sup>202</sup> Com diu Raúl BOCANEGRA SIERRA, "la firma electrónica abre nuevos caminos en este campo"; *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 155. Sobre la temàtica de les notificacions electròniques, vegeu, també, M<sup>a</sup> Asunción TORRES LÓPEZ, "El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación", *RVAP*, n. 55, 1999; Ana María DELGADO GARCÍA, "El régimen jurídico de las notificaciones telemáticas tributarias", *Actualidad Informática Aranzadi*, n. 33, 1999 i, de la mateixa autora, *Las notificaciones tributarias en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo blanch, València, 1997, pp. 150-156.

6), introduït mitjançant l'article 68.2 de la Llei 24/2001, de 27 de desembre, de mesures fiscals, administratives i de l'ordre social, ja citada, en els termes següents:

"Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos reglamentariamente establecidos. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material de acceso."

Abans d'entrar en l'anàlisi del precepte amunt reproduït, val a dir que, des d'un punt de vista jurídic, l'admissibilitat de les notificacions fetes per mitjans electrònics en l'àmbit administratiu era totalment procedent a partir de la redacció originària de l'article 59.1 LRJPAC<sup>203</sup>, al prescriure que les notificacions es practiquen per qualsevol mitjà -incloent-hi, per tant, els electrònics-, sempre que permeti deixar constància de la recepció per l'interessat o el seu representant, així com de la data, la identitat i el contingut de l'acte notificat<sup>204</sup>, i de conformitat als requisits de l'article 45 LRJPAC<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> De fet, en l'Exposició de Motius de la LRJPAC es fa esment exprés de la viabilitat d'altres mitjans diferents als tradicionals. En concret, a l'apartat X, 3r paràgraf, es diu: "La eficacia, notificación y publicación de los actos administrativos se recoge en el Capítulo III, abriendo la posibilidad de medios de notificación distintos a los tradicionales que, sin merma de las necesarias garantías de autenticidad, permitan su agilización mediante el empleo de las nuevas técnicas de transmisión de información, superándose la limitación de la exclusividad del domicilio como lugar de notificaciones".

<sup>204</sup> De fet, a la pràctica ja eren una realitat, encara que parcialment i no totalment. Un exemple és palès en la regulació detallada en matèria de notificacions telemàtiques de

Com és evident, no tots els mitjans són susceptibles de garantir aquests requisits legals<sup>206</sup>. Per tant, més que una polèmica jurídica, la problemàtica de les notificacions per mitjans electrònics era substancialment de caràcter tècnic.

---

l'article 4 de l'Ordre de 6 d'abril de 2001 del Conseller d'Indústria, Comerç i Turisme, per la qual es fa públic el procediment per a la tramitació telemàtica de concessió d'ajuts per als projectes de cooperació i accions complementàries i d'acompanyament definides en l'article 8, apartats 4 i 5, del Decret 185/1997, de 29 de juliol (BOPV n. 87 ZK, 9.5.2001).

<sup>205</sup> A favor d'aquest argument, cal tenir present que, respectant les previsions de la LRJPAC, la notificació electrònica o telemàtica ja havia estat reconeguda normativament. Així, per exemple, per a l'Administració General de l'Estat, s'estableix que les comunicacions i notificacions practicades en suports o a través de mitjans electrònics seran vàlides sempre que: "a) Exista constància de la transmissió y recepció, de sus fechas y del contenido íntegro de la comunicació; b) Se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de la comunicació; c) En los supuestos de comunicaciones y notificaciones dirigidas a particulares, que éstos hayan señalado el soporte, medio o aplicación como preferente para sus comunicaciones con la Administración General del Estado en cualquier momento de la iniciación o tramitación del procedimiento o del desarrollo de la actuación administrativa" (art. 7.2 del Decret estatal 263/1996, ja citat). O, per a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'article 14 del Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet, assenyalava que "les comunicacions i notificacions telemàtiques entre l'Administració de la Generalitat i entitats que en depenen i els ciutadans seran vàlides sempre que: a) existeixi constància de la transmissió i de la recepció, de llurs dates i del contingut íntegre de les comunicacions. Les dates de transmissió i recepció en les comunicacions seran acreditades per sistemes implantats a aquest efecte i seran vàlides a efectes del còmput de terminis; b) s'identifiqui el remitent i el destinatari de la comunicació; c) els ciutadans hagin assenyalat el suport, el mitjà o l'aplicació preferent per a les seves comunicacions amb l'Administració de la Generalitat en qualsevol moment de la tramitació del procediment o del desenvolupament de l'actuació administrativa".

<sup>206</sup> Així, Raúl BOCANEGRA SIERRA emfatitza la no procedència de tots els mitjans electrònics, citant el fax, com a mitjans de pràctica de notificacions, per no fer possible el respecte dels requisits fixats en l'article 59.1 LRJPAC; *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002, p. 155.

Fins i tot, cal tenir present que també haguessin estat possibles a l'empara de l'article 80 de l'antiga Llei sobre el procediment administratiu de 1958, en determinar que les notificacions es realitzaran mitjançant ofici, carta, telegrama o qualsevol altre mitjà<sup>207</sup> que permeti tenir constància de la recepció, de la data i de la identitat de l'acte notificat, i es dirigiran en tot cas al domicili de l'interessat o al lloc assenyalat<sup>208</sup> per aquest per a les notificacions<sup>209</sup>.

Ara bé, per la raó que l'article 59 LRJPAC no responia a algunes especificitats que aquesta nova forma de comunicar planteja<sup>210</sup>, aquesta regulació específica en matèria de notificacions telemàtiques aporta una major seguretat jurídica en aquest àmbit.

Un dels principals problemes que es debatien entorn les notificacions electròniques era si calia accedir al contingut de la notificació o si era suficient amb el fet de la recepció (malgrat que, literalment, l'article 59 LRJPAC tan sols parla de recepció, i no d'obertura o accés a les notificacions). Doncs bé, la solució és ben clara: d'una banda, cal accedir al contingut (per exemple, obertura del missatge electrònic) per a la producció de l'eficàcia jurídica de la notificació telemàtica i, d'altra, si no es procedeix en aquest sentit en el termini de deu dies, s'entendrà que ha estat rebutjada, tenint-se per efectuat el tràmit, excepte que quedi provada la impossibilitat tècnica o material de l'accés.

---

<sup>207</sup> El subratllat és de l'autor.

<sup>208</sup> El subratllat és de l'autor.

<sup>209</sup> Així, ho ha afirmat, entre d'altres, Luís MARTÍN REBOLLO, "Disposiciones administrativas y actos administrativos", a Jesús LEGUINA VILLA i Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 184.

<sup>210</sup> Com s'ha assenyalat pels professors AGUIRREAZKUENAGA i CHINCHILLA, la manca d'una regulació específica de les noves tecnologies en la pràctica de les notificacions xoca amb les paraules de l'Exposició de Motius de la LRJPAC (apartat 10) en aquest sentit; "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas", *REDA*, n. 109, gener-març 2001, pp. 42-43.

D'altra banda, és imprescindible que l'interessat hagi assenyalat el mitjà telemàtic com a preferent, o consentit expressament la seva utilització, i una direcció electrònica. Igualment, cal entendre que aquest consentiment es podrà revocar un cop iniciat el procediment<sup>211</sup>. Discrepem, però, de la conveniència i coherència d'aquesta previsió en els termes formulats, perquè res justifica que en el cas d'un procediment a instància de part, s'assenyali un domicili físic. Cosa que, sense tenir massa sentit i ser poc probable, podria donar-se des d'un punt de vista legal. Per tant, entenem que la llibertat d'elecció hauria de jugar únicament en relació a tot un ventall de bústies o adreces electròniques. En tot cas, aquesta no ha estat l'opció del legislador, extremadament garantista en aquest punt. D'altra banda, aquesta solució pot ser rau en una interpretació errònia de l'article 59.2 LRJPAC quan assenjala que en els procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat, la notificació es practicarà en el lloc que aquest hagi assenyalat a tal efecte en la sol·licitud, la qual cosa té sentit en un mateix entorn, ja sigui electrònic o analògic.

En tot cas, defensem, encara que arrel de la modificació ara comentada de la LRJPAC s'obviï qualsevol referència als requisits de seguretat de la informació, que les notificacions telemàtiques hauran de respectar l'article 45 LRJPAC, que habilita l'ús de mitjans electrònics en l'àmbit administratiu, quant a les garanties d'autenticitat, integritat i conservació dels documents administratius electrònics, a més a més, de la de confidencialitat, en la mesura que en les notificacions hi consten dades personals. Per tant, tècnicament, s'hauran de garantir tots aquests requisits perquè la notificació sigui vàlida i tingui lloc la producció d'efectes jurídics de l'acte administratiu notificat.

---

<sup>211</sup> Així es preveu expressament en l'article 4.7 de l'Ordre de 26 de desembre de 2001 per la qual s'estableixen els criteris generals de tramitació telemàtica de determinats procediments pel Ministeri d'Economia i els Organismes Públics adscrits al Departament i es crea un Registre Telemàtic per a la presentació d'escrits i sol·licituds ("El interesado, una vez iniciada la tramitación del expediente, podrá revocar su consentimiento para que la notificación se practique por vía telemática en cuyo caso deberá comunicarlo así al órgano competente y señalar una dirección a donde practicar las notificaciones").



Finalment, cal tenir present que, a banda de la potencialitat dels mecanismes electrònics per a la pràctica de les notificacions administratives (com, per exemple, a través d'aplicacions de correu electrònic a una bústia electrònica personal), també és extensiva als supòsits en què la publicació substitueix la notificació (com ara a través de les pàgines web dels organismes públics). En aquest darrer supòsit, quan es preveu per als procediments selectius o de concurrència competitiva de qualsevol tipus que en la convocatòria s'indiqui el tauló d'anuncis o els mitjans de comunicació on s'efectuaran les publicacions (art. 59.6.b) LRJPAC, segons la nova enumeració del precepte, hi troben cabuda aquests nous mitjans de comunicació en línia al públic<sup>212</sup>.

## **7. ELS DRETS DE L'ARTICLE 35 LRJPAC I LES NOVES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I COMUNICACIÓ**

L'ús de les noves tecnologies pot millorar molt significativament l'exercici de la majoria dels drets dels ciutadans previstos a l'article 35 LRJPAC<sup>213</sup>, que, per la raó que molts d'ells únicament són predicables d'aquelles persones que reuneixen la condició d'interessat i estant directament relacionats amb la figura del

---

<sup>212</sup> Així, la Resolució de 19 d'abril de 2001, del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya, per la qual s'autoritza l'accés al procediment de preinscripció universitària, mitjançant Internet, per al curs 2001-2002 (DOGC n. 3378, 30.4.2001), preveu a l'article 7 que la consulta a una adreça d'Internet tindrà els efectes de notificació a l'interessat ("L'assignació de les places dels diferents estudis universitaris als sol·licitants es podrà consultar per Internet, a l'adreça <http://acesnet.gencat.es> i aquesta consulta tindrà efectes de notificació a l'interessat").

<sup>213</sup> En igual sentit, PALOMAR OLMEDA realça la utilització racional de les noves tecnologies com a instrument essencial per garantir el conjunt dels drets dels ciutadans de l'article 35 LRJPAC i afirma que, en especial, pot fer real i no utòpic la major part dels drets del precepte citat, com els continguts en les lletres a) dret a conèixer l'estat dels procediments i obtenir còpies; b) dret a identificar les autoritats i personal al servei de les administracions; f) dret a no presentar documents no exigits o que ja obrin en poder de l'administració; g) dret a obtenir informació sobre els requisits jurídics o tècnics dels projectes o sol·licituds; h) dret d'accés als arxius i registres; "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995, p. 375.

procediment administratiu, s'ha considerat procedent comentar-ho en el present Capítol sobre el ciberprocediment. Vegem-ho.

*a) Dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la tramitació dels procediments en els que tinguin la condició d'interessats, i obtenir còpies de documents continguts en ells –art. 35.a).*

El coneixement de l'estat en què es troben els procediments –tradicionals o electrònics- podria veure's facilitat a través de l'ús de mitjans electrònics<sup>214</sup>. L'interessat, mitjançant un codi secret o d'identificació segura, podria tenir accés directe a les bases de dades o sistemes d'informació de les administracions actants, sense necessitat d'adreçar-se a un funcionari concret, per conèixer qüestions com les fases que s'han realitzat i les pendents, les actuacions que l'administració ha dut a terme, si disposa dels informes o documents sol·licitats a altres administracions, si han rebut documents de l'interessat, etc. Cal dir que algunes administracions ja estant fent possible la consulta de l'estat de tramitació dels expedients administratius mitjançant Internet. D'altra banda, la telematització dels procediments també facilita l'obtenció directa de les còpies dels documents compresos en l'expedient. Ambdues coses eximirien a l'administració del treball addicional que les sol·licituds d'informació i de còpies indiscriminades poden suposar<sup>215</sup>.

*b) Dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramitin els procediments –art. 35.b).*

---

<sup>214</sup> En aquesta línia, SÁNCHEZ BLANCO emfatitza que aquest dret és facilitat per la informatització dels procediments administratius; *Internet. Sociedad, empresa y poderes públicos*, Editorial Comares, Granada, 2000, p. 93.

<sup>215</sup> En aquest sentit, Embid IRUJO ha assenyalat que el principal problema plantejat per aquest dret té relació amb la possibilitat de que sol·licituds de còpies indiscriminades dificultin la tramitació d'un expedient en la mesura que obliguin a un treball addicional als funcionaris encarregats; *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid, 1994, p. 74.

L'exercici efectiu d'aquest dret, atesa la potencialitat divulgativa de les tecnologies de la informació i la comunicació, pressuposa la difusió activa a través de les mateixes (per exemple, pàgines web) dels noms dels responsables en la resolució, així com en la instrucció i l'inici dels procediments (tradicionals o electrònics), superant la visió clàssica de que el ciutadà hagi de demanar-ho, si bé, en aquest darrer cas, com és obvi, se l'hauria de contestar expressament. La transparència i publicitat amb què necessàriament actua l'administració en un Estat democràtic i de dret està vinculada al compliment correcte d'una cosa tan elemental i senzilla com és el coneixement del nom i els signes externs "d'identificació" dels seus servidors<sup>216</sup>.

*c) Dret a obtenir còpia segellada dels documents que es presentin, aportant-la juntament amb els originals, així com la devolució d'aquests, excepte quan els originals hagin d'obrar en el procediment - art. 35.b).*

També recollit en l'article 38.5 LRJPAC. En principi, l'ús de mitjans electrònics en l'àmbit de l'administració pública no és cap inconvenient per poder segellar electrònicament els documents compresos en l'expedient informatitzat. Un codi de barres seria equivalent al segell tradicional.

Una altra cosa és que la situació de fons a que respon el reconeixement d'aquest dret pot variar substancialment entorn la documentació dels procediments electrònics, perquè el document electrònic, donada la seva naturalesa, és susceptible de ser enviat o presentat múltiples vegades sense que el seu titular n'arribi a perdre la possessió.

*d) Dret a no presentar documents no exigits per les normes aplicables al procediment de que es tracti, o que ja es trobin en poder de l'administració actuant - art. 35.f).*

---

<sup>216</sup> En idèntic sentit, Embid IRUJO, *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid, 1994, pp. 72-73.

Aquest dret, que sovint sol ser inaplicat per part de les administracions públiques, entre d'altres motius, perquè de vegades aquestes ni tan sols troben els documents que tenen, pot veure's potenciat pel fet de la disponibilitat immediata dels documents electrònics<sup>217</sup>. En efecte, l'aportació de mitjans i dotacions electròniques poden contribuir a un exercici més efectiu d'aquest dret.

D'altra banda, atesa la virtualitat de les noves formes de comunicació telemàtiques, aquest dret hauria de configurar-se de manera que abracci fins i tot els documents en poder d'una administració diferent a l'actuant. La col·laboració entre totes les administracions públiques estalviaria que els particulars haguessin d'aportar alguns dels documents exigits en els distints procediments. Així, les administracions haurien d'enviar directament i telemàticament els documents a l'òrgan competent per resoldre, previ registre administratiu, i amb el consentiment exprés de l'interessat<sup>218</sup>. Pensem, per exemple, en el cas d'una sol·licitud de beca a la Generalitat de Catalunya i que calgui presentar la declaració de renda i l'expedient acadèmic. Òbviament, tractant-se d'informació pública, no caldria ni demanar la documentació al ciutadà ni el seu consentiment, essent consultable directament per l'administració actuant.

---

<sup>217</sup> En paraules de PALOMAR OLMEDA: "Es evidente que el almacenamiento de la información utilizando las nuevas tecnologías no convencionales puede hacer de este problema un problema inexistente ya que tanto el conocimiento de la totalidad de antecedentes como su acceso en cualquier punto resultarán de futuro actuaciones fácilmente accesibles sin distinción del archivo concreto ni del punto físico en el que se realice la consulta"; "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995, p. 373.

<sup>218</sup> Com ja s'ha comentat en una altra part del treball, la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002" preveu la substitució de l'aportació de les certificacions tributàries o de la Seguretat Social, en casos on la presentació telemàtica de sol·licituds i comunicacions tingui caràcter obligatori, per la cessió de les corresponents dades a l'òrgan gestor per part de les Entitats competents, sempre que es compti amb el consentiment exprés dels interessats (apartat 3 de la disposició addicional divuitena de la LRJPAC, introduïda per la l'article 68.3 de l'esmentada Llei).

*e) Dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin dur a terme –art. 35.g).*

Les vies telemàtiques o la publicació mitjançant Internet de la informació d'índole jurídica o tècnica facilitaria l'exercici d'aquest dret<sup>219</sup>, sens perjudici que l'administració hagi de contestar qüestions més puntuals. D'altra banda, l'ús del correu electrònic es configura com a una nova via de comunicació entre ciutadà-administració, que, emprada a efectes merament informatius, no hauria de reunir especials mesures de seguretat en la identificació dels ciutadans.

Val a dir que les administracions ja estan potenciant aquestes modalitats comunicatives, essent de gran utilitat, tant pels ciutadans com per les pròpies administracions.

*f) Dret a l'accés als registres i arxius de les administracions públiques amb els termes previstos a la Constitució i en aquesta o altres lleis, art. 35.h).*

Desenvolupat a l'article 37.1 LRJPAC, que menciona específicament els nous mitjans electrònics quan diu que els ciutadans tenen dret a accedir als registres i als documents que, formant part d'un expedient, obrin en els arxius administratius, qualsevol que sigui la forma d'expressió, gràfica, sonora, o en imatge o el tipus de suport material en què figurin, sempre que els expedients corresponguin a procediments acabats en la data de la sol·licitud. La idoneïtat de les noves tecnologies per permetre l'accés a un volum enorme de la informació administrativa és clara. Sobre aquest punt, ens remeten al Capítol següent d'aquest treball.

---

<sup>219</sup> En aquest sentit, també Julián VALERO TORRIJOS, "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos: El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, Cuadernos de Estudios Técnicos, n. 1, pp. 64 i 73.

Sens dubte, les noves tecnologies de la informació i comunicació poden facilitar l'aplicació i el gaudi d'aquests drets, en la mesura que les relacions entre els ciutadans i les administracions públiques esdevenen més transparents, fàcils i àgils<sup>220</sup>.

## **8. L'ÚS DE MITJANS ELECTRÒNICS EN ELS PROCEDIMENTS DE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA**

L'ús dels mitjans electrònics en els procediments de contractació administrativa pot incrementar la transparència i millorar l'accés als contractes administratius, així com l'eficàcia de l'actuació administrativa en aquest sector, a més de reduir les despeses, responent a un criteri d'eficiència<sup>221</sup>.

---

<sup>220</sup> En una línia similar, A. PALOMAR OLMEDA diu que: "La viabilidad futura y real de estos derechos, en su mayoría no puramente procedimentales, depende de la capacidad de articular sistemas poderosos de comunicación, fácilmente accesibles para los ciudadanos y puestos realmente al servicio de éstos para conseguir una Administración activa y de apoyo a los derechos e intereses de los ciudadanos. La importancia de estas funciones no ha sido tradicionalmente realizada en una Administración en la que siempre ha predominado la actividad formalizada y en seno de los procedimientos administrativos, sin embargo, una gran parte del futuro y de la aceptación social de las Administraciones Públicas está precisamente en su propia capacidad para convertir en instrumentos de colaboración activa con un ciudadano cada vez más necesitado de ayuda y asistencia en un marco interadministrativo más técnico y complejo"; "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995, p. 375.

<sup>221</sup> En aquest àmbit, l'Administració General de l'Estat està duent a terme el projecte SILICE (Sistemes d'Informació per a la Licitació i Contractació Electrònica) des de l'any 1997. Per a més informació sobre el mateix, vegeu Tomás MARTÍN RODRIGO, "Portal del ciudadano", Seminari "La nueva administración del Estado: e-Administración: conectando con los ciudadanos", 21 i 22 de maig de 2001, INAP. I, en l'àmbit de la Unió europea, cap a mitjans dels anys 1990 es posà en marxa una sèrie de projectes pilot coneguts com SIMAP (*Système d'Information pour les Marchés Publics*), per tal d'incrementar l'accés a la informació concernent a la contractació pública i, posteriorment, també per incorporar l'ús de les tecnologies de la informació i la

Si bé el recent Text Refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques (LCAP)<sup>222</sup> no els preveu expressament, és cert que tampoc en prohibeix el seu ús. Tampoc ho ha fet el Reglament general que la desenvolupa, que únicament autoritza, en la disposició addicional dècima, al Ministre d'Hisenda a establir per Ordre ministerial les normes que regulin els procediments per fer efectiva la contractació administrativa mitjançant l'ús de mitjans electrònics.

Mentres tant no es compti amb una normativa específica, serà procedent, però, l'aplicació supletòria de l'article 45 LRJPAC, sobre el règim jurídic dels mitjans electrònics en les Administracions públiques, en aquest àmbit, en virtut de la Disposició addicional setèima de la LCAP<sup>223</sup>.

D'altra banda, la recent normativa sobre firma electrònica (RDLFE citat), també serveix de base legal per a l'ús de la firma electrònica avançada o digital en el sector de la contractació administrativa i, en tot cas, serà d'aplicació en el supòsit d'emprar-se aquesta nova modalitat de signatura.

---

comunicació en els procediments de contractació. Vegeu, per a un comentari del SIMAP, Arwel DAVIES, "Electronic public procurement initiatives within the European Community", *European Law Review*, December 2000, pp. 637 i ss.

<sup>222</sup> BOE n. 148, 21.06.2000. Si bé l'aprovació d'un text refós no és el mecanisme idoni per introduir reformes de gran abast, és cert que l'establiment d'unes directrius generals, o algunes referències explícites, ja que segons ha declarat el TC (Sentència 13/1992), dins de la facultat d'aclarir els textos legals que es refonen té cabuda la possibilitat d'introduir normes addicionals a les refoses que permetin cobrir llacunes, precisar el contingut i aconseguir la coherència del text, citada per JA SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, vol. I Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, vol. I, p. 291.

<sup>223</sup> Diu així: "Los procedimientos en materia de contratación administrativa se regirán por los preceptos contenidos en esta Ley y en sus normas de desarrollo, siendo de aplicación supletoria los de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

En efecte, l'ús dels mitjans electrònics en la formalització dels contractes administratius seria plenament possible<sup>224</sup>, sempre que es respectin les garanties previstes en l'article 45 LRJPAC. Cal tenir en compte, d'una banda, que la LCAP simplement parla de formalització del contracte, que es materialitza en un document administratiu i sense especificar que hagi de ser en suport paper (art. 54), i, d'altra, que l'article 45.5 LRJPAC reconeix la validesa i eficàcia del document administratiu electrònic, equiparant-lo al document en paper.

Un aspecte més polèmic, i no tant des d'una perspectiva jurídica sinó tècnica, és el manteniment del secret de les proposicions dels interessats fins al moment de la licitació pública, ja que, des del punt de vista legal, l'article 79 LCAP estableix que les proposicions seran secretes i s'arbitraran els mitjans que garanteixin aquest caràcter fins el moment de la licitació pública. Per tant, de ser tècnicament viable, tan sols caldrà determinar els mecanismes que ho facin possible, seguint el precepte esmentat.

Una qüestió distinta a la possibilitat d'emprar els mitjans electrònics, que sembla indiscutible, és la de poder exigir el seu ús amb exclusió dels mitjans tradicionals, la qual cosa hauria de comptar amb la suficient cobertura legal per ser una mesura restrictiva. Semblaria adient mantenir un període transitori en el qual s'acceptessin ambdós mitjans per tal de no excloure a ningú.

Dit això, i no obstant, és clara la necessitat de reformar alguns aspectes de la recent legislació sobre contractació administrativa per tal d'adequar-la als temps i possibilitats actuals, establint, entre d'altres aspectes, la reducció d'alguns terminis i els canvis terminològics oportuns (sobre aquest darrer aspecte, a tall d'exemple, es parla de sobres i no d'arxius informàtics).

---

<sup>224</sup> En idèntic sentit, sobre la viabilitat de la presentació de documents en suport electrònic en matèria de contractació pública per la possibilitat que ofereix l'article 45 LRJPAC, Javier CREMADES GARCÍA, "Estudio del Real Decreto-ley 14/1999, del 17 de septiembre, de firma electrónica", *RGAP*, n. 25, maig-agost 2000, p. 150.



Doncs bé, en el sentit assenyalat sobre la procedència d'adaptar la normativa actual a l'avenç en el camp de les tecnologies de la informació i la comunicació, la Unió europea, a l'igual que altres països<sup>225</sup>, ha endegat un procés d'adaptació de la normativa comunitària a la nova realitat tecnològica. En concret, està duent a terme un procés orientat a l'adopció d'una Directiva sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics<sup>226</sup> que, com es reconeix en el propi text de la proposta de Directiva, respon, entre d'altres raons, a la necessitat d'introduir un marc jurídic sobre l'ús dels mitjans electrònics en l'àmbit de la contractació pública<sup>227</sup>. Amb anterioritat, el Llibre Verd "La contractació pública en la Unió europea: Reflexions cap al futur"<sup>228</sup> i la Comunicació de la Comissió "La contractació pública en la Unió europea"<sup>229</sup> ja deixaven constància de la conveniència de simplificar el marc jurídic en aquesta matèria i adaptar-lo a l'era electrònica<sup>230</sup>. L'obertura del mercat electrònic en línia dels contractes públics es pretén per abans del 2003, segons la Recomanació del Consell de 15 de juny de

---

<sup>225</sup> Per exemple, en els Estats Units de Nord-Amèrica, l'any 1994, s'aprovà la *Federal Acquisition Streamlining Act* (FASA), que estableix un mandat per impulsar l'ús dels mitjans electrònics en la contractació pública.

<sup>226</sup> Proposta de Directiva del Parlament europeu i del Consell sobre coordinació dels procediments d'adjudicació dels contractes públics de subministre, de serveis i d'obres - COM(2000) 275 final, 10.05.2000. En la mateixa línia, cal fer esment de la Proposta de Directiva del Parlament europeu i del Consell sobre coordinació dels procediments d'adjudicació de contractes dels sectors de l'aigua, de l'energia i dels transports - COM(2000) 276 final, 10.05.2000.

<sup>227</sup> Sobre la compatibilitat dels nous mitjans electrònics en el marc de les Directives actualment en vigor, vegeu S. ARROWSMITH, "Framework Purchasing and Qualification Lists under the European Procurement Directives: Part 1", *Public Procurement Law Review*, 3, 1999, i "Framework Purchasing and Qualification Lists under the European Procurement Directives: Part 2", *Public Procurement Law Review*, 4, 1999.

<sup>228</sup> COM(96) 583 final, 27.11.1996.

<sup>229</sup> COM(98) 143, 11.03.1998.

<sup>230</sup> Els dos documents són comentats per Arwel DAVIES, "Electronic public procurement initiatives within the European Community", *European Law Review*, December 2000, pp. 636 i ss.

2001 relativa a les orientacions generals de les polítiques econòmiques dels Estats membres i la Comunitat (2001/483/CE)<sup>231</sup>.

El principi general que inspira el projecte normatiu comunitari sobre els mitjans electrònics en l'àmbit de la contractació pública és el de l'equiparació d'aquests amb els mecanismes tradicionals de comunicació. Queda palès quan la citada proposta de Directiva assenyala<sup>232</sup> que convé igualar la situació dels mitjans electrònics amb la dels mitjans clàssics de comunicació i d'intercanvi d'informació (on s'afegeix que en la mesura del possible el mitjà i la tecnologia escollits han de ser compatibles amb les tecnologies emprades en la resta d'Estats membres). En relació a les Directives sobre firma electrònica i comerç electrònic, ja en vigor, s'afirma que han d'aplicar-se a les transmissions d'informació per mitjans electrònics en el marc de la futura Directiva sobre contractació pública<sup>233</sup>. Per tant, quant a la seguretat de les transaccions electròniques hi ha una remissió clara a la Directiva comunitària sobre firma electrònica.

La definició de mitjà electrònic és la d'aquell mitjà que empra equips electrònics de tractament (inclosa la comprensió digital o numèrica) i emmagatzematge de dades i que es basa en la difusió, l'enviament i la recepció alàmbriques, radiofòniques, per mitjans òptics o per altres mitjans electromagnètics (art. 1.11 de la proposta de Directiva). És curiós notar que es diu expressament que la informació electrònica queda recollida en els termes "escrit" o "per escrit"; aquests termes designaran tot conjunt de paraules o de xifres que pugui llegir-se, reproduir-se i després comunicar-se, podent incloure les informacions transmeses i emmagatzemades per mitjans electrònics (art. 1.12 de la proposta de Directiva).

D'altra banda, es preveu, en general, una reducció dels terminis en el supòsit d'emprar-se mitjans electrònics. En aquest sentit, s'assenyala en el Preàmbul de la proposta de Directiva<sup>234</sup> la procedència de reduir els terminis en cas d'emprar-se

---

<sup>231</sup> DO L 179/1, 2.7.2001, p. 14.

<sup>232</sup> Considerant 23 de la proposta de Directiva.

<sup>233</sup> Considerant 24 de la proposta de Directiva.

<sup>234</sup> Considerant 25 de la proposta de Directiva.

mitjans electrònics, sempre que siguin compatibles amb les modalitats de transmissió específiques previstes a escala comunitària. En l'articulat de la proposta de Directiva, es preveu una reducció temporal tant per a la preparació i l'enviament dels anuncis (arts. 35, 60 i 66), així com per a la presentació de les sol·licituds de participació i la recepció de les ofertes (art. 37). En general, l'escurçament és de set dies. Cal, però, que els poders adjudicadors puguin provar la data de l'enviament dels anuncis (art. 35.9 de la proposta de Directiva). Igualment, l'accés per via electrònica als plecs de condicions i a la documentació complementària redueix els terminis de presentació d'ofertes (art. 37.6 de la proposta de Directiva), havent-se d'indicar com es pot accedir als mateixos en la invitació en el cas de ser possible l'accés electrònic (art. 40.2 de la proposta de Directiva)<sup>235</sup>.

Quant al règim dels mitjans de comunicació (establert a l'art. 42 de la proposta de Directiva), s'assenyala que els poders adjudicadors podran escollir el mitjà, ja sigui per carta, per fax o per via electrònica, essent d'aplicació necessària les Directives sobre firma electrònica i comerç electrònic a les transmissions d'informació per mitjans electrònics. No es mencionen tècniques obsoletes com el tèlex. Les comunicacions i els intercanvis d'informació s'han de dur a terme de manera que quedi garantida la protecció de les dades i la confidencialitat de les ofertes i de tota la informació transmesa pels operadors econòmics i que els poders adjudicadors no puguin conèixer el contingut de les ofertes fins que hagi expirat el termini previst per a la seva presentació. La criptografia asimètrica permet l'acompliment del primer requisit, però, pel que fa al segon, no és tan clar. La presentació dels documents, certificats, justificants i declaracions corresponents que han d'acompanyar a les ofertes electròniques es podrà fer per qualsevol mitjà adequat, podent ser distint a la via electrònica. Aquesta previsió respon a la situació transitòria de què mentre no s'implantin plenament els

---

<sup>235</sup> En aquest sentit, el punt 2 de l'Annexe VIII, sobre especificacions tècniques, anima als poders adjudicadors a publicar la totalitat del plec de condicions en Internet. Els poders adjudicadors que posin a disposició dels interessats els plecs de condicions per aquest mitjà especificaran la direcció Internet en la què es pugui accedir a aquesta documentació en el text dels anuncis de licitació.

procediments informatitzats alguns escrits només es troben en suport paper. Finalment, es diu que, amb independència del mitjà escollit per a la transmissió d'ofertes, no podrà tenir per efecte obstaculitzar el bon funcionament del mercat interior; es busca impedir que els mitjans electrònics s'usin per reservar contractes.

Més específicament, en relació als mitjans per enviar les sol·licituds de participació es mencionen els electrònics, la carta i el fax i es diu que les sol·licituds de participació comunicades per fax, hauran de confirmar-se per carta o per mitjans electrònics abans de que expiri el termini establert per a la seva recepció (art. 39 de la proposta de Directiva). Entenem que aquest conjunt de previsions expresses són d'aplicació preferent a les generals de l'article amunt citat i que, per tant, els poders adjudicadors no poden obligar a presentar aquest tipus de sol·licituds per un mitjà determinat.

CAPÍTOL 4: LA DIFUSIÓ/ACCÉS DE LA INFORMACIÓ  
ADMINISTRATIVA EN L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA:  
LA DISPONIBILITAT DE LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA  
ELECTRÒNICA

## 1.INTRODUCCIÓ

Aquest Capítol té per objecte reflexionar entorn la informació administrativa i les noves tecnologies de la informació i la comunicació. Ens referim per informació administrativa al subministra d'informació de l'administració cap als ciutadans<sup>236</sup>, incloent-hi la documentació administrativa, que, gràcies al desenvolupament tecnològic en el camp de la informació, pot experimentar canvis significatius –de fet, ja es constaten-, els quals, a la seva vegada, trobaran un reconeixement jurídic específic –com de fet, ja està succeint.

La incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en les administracions públiques, podent configurar un nou paradigma d'administració pública, electrònica, en línia o telemàtica, està tenint un impacte real en l'activitat informacional de les administracions, com ho constata el fet que quasi la totalitat de les administracions públiques difonen activament un volum considerable d'informació, de naturalesa variada, a través de les seves pàgines Web<sup>237</sup>.

Els avantatges d'Internet per a l'obtenció d'informació d'interès dels ciutadans no poden ser obviats per part dels poders públics, ja que aquesta nova eina tecnològica pot constituir una font d'informació única al servei dels ciutadans, que comença a demandar una regulació escaient a la nova realitat per tal de protegir els distints interessos en joc (dret a ser informat, major transparència i control, explotació econòmica de les dades públiques, etc.).

---

<sup>236</sup> En idèntic sentit, Alfredo GALÁN GALÁN, "La comunicación pública", a Joaquín TORNOS MAS i Alfredo GALÁN GALÁN (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 28. Aquest autor la diferencia de la comunicació pública, concepte més ampli que es refereix tant a la informació de l'administració al ciutadà com la del ciutadà cap a l'administració, i que, per tant, l'engloba; p. 28. Per a més informació entorn aquesta temàtica, vegeu José Ramón CRUZ MUNDET i Fernando MIKELARENA PEÑA, *Información y documentación administrativa*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 14 i ss.

<sup>237</sup> Entre d'altres, <http://www.bcn.es>, <http://www.gencat.es>, <http://www.administracion.es>, etc.

Cal tenir en compte que la tecnologia pot fer realitat la difusió de tota la informació administrativa, garantint la confidencialitat a través de tècniques d'ençegament de dades o la no possibilitat de recercar a partir de dades personals, o bé pot fer-la inaccessible, totalment o parcial. En aquest àmbit, el *software* no és el legislador del ciberespai administratiu<sup>238</sup>, perquè la intervenció pública serà determinant en l'opció tecnològica finalment emprada en pro d'una major o menor difusió informativa.

Vista la potencialitat d'Internet com a un mitjà de comunicació sense precedents en la història de la humanitat<sup>239</sup>, sembla clar que l'ordenament jurídic que respongui escaientment a aquesta realitat hauria d'imposar el deure de les administracions públiques de posar a Internet tota la informació i documentació administratives en el seu poder, excepte en uns supòsits excepcionals que justifiquin el secret o l'accés restringit a les persones interessades. Igualment s'haurien d'establir els principis que ordenin la distribució d'aquesta informació per tal que sigui fàcilment accessible i permanentment actualitzada, evitant qualsevol manipulació de la mateixa.

Certament, la difusió de la informació administrativa electrònica requereix una ordenació específica. És una matèria més àmplia que l'accés a la documentació, però complementària. L'accés a la informació prèviament elaborada i classificada pels òrgans administratius competents, hauria de permetre a través de *links*

---

<sup>238</sup> Sobre la noció del *software* com la llei del ciberespai, vegeu Javier BARNÉS, qui cita els treballs d'Ethan KATSH ("Software Worlds and the First Amendment: Virtual Doorkeepers in Cyberspace", *University of Chicago Legal Forum*, 335, 1996), William J MITCHELL ( *City of Bits Space, Place, and the Infobahn*, MIT Press, 1995) i Lessig LAWRENCE (*Code and other Laws of the Cyberspace*, Basic Books, New York, 1999); "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, pp. 30-31.

<sup>239</sup> Sobre l'abast d'Internet com a mitjà de comunicació, vegeu, per tots, María Jesús GARCÍA MORALES, "Internet como mecanismo de información y comunicación", a Joaquín TORNOS MAS (dir.), *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo blanch, València, 2002, pp. 171 i ss.

l'obtenció de la documentació que la suporta, per tal que el ciutadà pogués contrastar la informació disponible. En tot cas, és clar que la difusió activa de documents és una forma de permetre l'accés en aquest nou entorn tecnològic<sup>240</sup>, i que l'ús de les noves tecnologies de la informació i la comunicació poden arribar a afectar directament la naturalesa de l'accés a la documentació administrativa tal i com s'ha entès tradicionalment<sup>241</sup>.

La disponibilitat de determinada informació a través dels mitjans electrònics pot trobar els obstacles constatats en el nostre país en torn el dret d'accés als arxius i registres<sup>242</sup>, malgrat ésser essencial per a l'exercici dels drets dels ciutadans, però

---

<sup>240</sup> Cal recordar que la publicació és una forma, entre d'altres, de la comunicació de documents. Segons A. HEREDIA HERRERA, les formes de comunicació de documents són: 1. Comunicació de documents. 1.1 Consulta directa. 1.1.1 Prèstam intern a les oficines. 1.1.2 Prèstam per consulta en Sala. 1.2 Còpies simples, diligenciades o certificades. 1.3 Exposició i/o publicació. 2. Comunicació de la informació. 2.1 Instruments de descripció. 2.2 Treballs d'investigació. 2.3 Memòries. 2.4 Informes a petició de part. 2.5 Reproducció; *Archivística General. Teoría y Práctica*, Sevilla, 1991, citat per Eduardo NUÑEZ FERNÁNDEZ, "Los Archivos como Sistemas de Información", *Boletín de la Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas ANABAD*, XLIX, n. 1, enero-marzo, 1999, p. 123.

<sup>241</sup> Així, Herbert MAISL assenyala que: "L'évolution technologique qui conduit à mettre l'information administrative sur bases de données transforme la nature même du droit d'accès conçu, à l'origine, comme correspondant à l'initiative que prend une personne de se faire communiquer, ponctuellement, un document. Désormais, ces données sont de plus en plus largement 'diffusées' (...)" ; "Le citoyen 'internaute' entre liberté d'accès aux documents et protection des données", *Revue française d'administration publique*, n. 81, gener-març 1997, p. 83.

<sup>242</sup> En aquest sentit, són culpadores les paraules de Severiano FERNÁNDEZ RAMOS: "(...) la regulación del derecho de acceso a los documentos administrativo contenida en el art. 37 LRJAP ha sido ampliamente censurada, tanto en su forma como en su contenido (...) De hecho, a la vista de las abundantes limitaciones y deficiencias del texto legal, un sector de la doctrina se ha cuestionado legítimamente si la finalidad del mismo consiste en garantizar la publicidad de la actuación administrativa o si, por el contrario, dado que no podía eludirse por más tiempo el cumplimiento del mandato constitucional, lo que se



també per a la configuració d'una administració més transparent i participativa en el marc de l'Estat social i democràtic de Dret (art. 1.1 Ce).

Sobre les tecnologies de la informació i la comunicació i la informació administrativa, són molt significatives les paraules del professor Manuel CASTELLS en el seu llibre *La galaxia Internet*, quan expressa que "en realidad, Internet bien podría servir para que los ciudadanos vigilaran a su gobierno y no para que el gobierno vigile a sus ciudadanos. Podría transformarse en un instrumento de control, información, participación e incluso de toma de decisiones estructurado de abajo arriba. Los ciudadanos podrían tener acceso a los archivos del gobierno, lo cual constituye en realidad un derecho ciudadano. Tendrían que ser los gobiernos y no las vidas privadas de la gente los que deberían transformarse en casas de cristal, a excepción de algunas cuestiones fundamentales de seguridad nacional. Únicamente en unas condiciones de transparencia de las instituciones políticas podrán los gobiernos pretender legítimamente establecer unos mínimos controles sobre Internet para detectar los pocos casos en que se manifieste el lado perverso que habita en todos nosotros. A no ser que los gobiernos dejen de temer a los ciudadanos y, por ende, a Internet,

---

ha procurado és rodear el derecho de obstáculos infranqueables en la práctica (...) Buena prueba del carácter marcadamente restrictivo de la regulación contenida en el art. 37 LRJAP, fue el hecho que tal regulación no pudo superar la prueba de la transposición al Derecho español de la Directiva 90/313/CEE, sobre libertad de acceso a la información ambiental (...) Y, en todo caso, es evidente que de una regulación compleja, insuficiente, defectuosa, confusa y restrictiva, no cabe esperar grandes resultados prácticos. Y esto es justamente, nos tememos, lo que está sucediendo en nuestro país (...) Debido probablemente a las indicadas deficiencias de la LRJPA en este punto, nuestro ordenamiento administrativo parece sustraerse a las inquietudes de los ordenamientos de nuestro entorno inmediato, e ignorar las virtualidades que supone la implantación de un efectivo sistema de transparencia administrativa. Así, al cabo de siete años de aplicación de la Ley 30/1992 apenas si existe jurisprudencia sobre esta cuestión"; "Cuatro casos sobre el derecho de acceso a los documentos administrativos", *Actualidad Administrativa*, n. 21, 21 a 17 de maig, 2001, pp. 836-838.

el llamamiento de los ciudadanos a las barricadas de la libertad, como último recurso, mostrará una sorprendente continuidad histórica"<sup>243</sup>.

Val a dir que els països que ja compten amb una ordenació legal i una pràctica administrativa que garanteixen efectivament l'accés a la informació els resultaran relativament fàcil adaptar-se a l'era digital. No és aquesta la situació de partida a Espanya, essent un repte inqüestionable en la implantació de l'administració pública electrònica.

Sense desconèixer la complexitat i diversitat del règim jurídic de la informació pública i les seves mancances<sup>244</sup>, aquest Capítol pretén aprofundir, bàsicament, en l'anàlisi del règim jurídic aplicable a la difusió de la informació per mitjans electrònics en l'àmbit de l'administració pública electrònica, sobretot a partir de les previsions actualment vigents en l'ordenament jurídic, degudament interpretades en el moment actual. Abans, però, comencem per veure la importància del bé informació administrativa.

## **2. LA IMPORTÀNCIA DE LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA EN EL CONTEXT DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA**

---

<sup>243</sup> Manuel CASTELLS, *La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janés Editores SA-Areté, Madrid, 2001, p. 211.

<sup>244</sup> Francisco VELASCO CABALLERO assenyala, en aquest sentit, que malgrat la rellevància de la informació pública, aquesta no ha merescut, en general, una atenció específica ni per part de la ciència jurídica ni del dret positiu; *La información administrativa al público*, Montecorvo SA, Madrid, 1998, p. 28. Igualment és significativa la idea expressada pel professor BARNÉS sobre el repte que suposa per a la doctrina l'elaboració d'un dret administratiu de la informació (protecció de dades i secrets oficials; ús i utilització de la informació administrativa; responsabilitat; igualtat d'accés i enderroc del mur digital, garantia dels drets fonamentals del ciberespai, etc.); "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, 2001, pp. 39-40. El mateix autor comenta la noció del dret administratiu de la informació en la doctrina alemana; pp. 69-70.

La informació sempre ha estat un bé essencial per al bon funcionament de l'administració i les relacions administratives, i avui dia, encara més, ja que s'està configurant com la principal mercaderia i recurs de la societat informacional. En canvi, però, no sempre ha vist reconeguda la seva importància per l'ordenament jurídic. Les raons, segurament, en poden ser moltes, però reconduïdes en darrer terme a l'interès –sovint no legítim– de primar el secretisme sobre la publicitat de l'actuació administrativa, i, en certa manera, a la manca de mitjans escaients (a diferència del què passa en l'actualitat gràcies a l'aparició de les noves tecnologies de la informació i la comunicació).

Pel que fa a l'accés a la informació particular, relativa a les persones interessades, si bé actualment no planteja problemes des d'un punt de vista legal, no sempre ha estat així. Només cal recordar que la Llei del Procediment Administratiu de 1958 únicament preveia expressament l'obtenció d'informació relativa a la tramitació d'un procediment als interessats<sup>245</sup>. O, el fet que l'accés a les dades personals en poder de les administracions per part dels seus titulars s'hagués de reconèixer per part del nostre Tribunal Constitucional en la Sentència 243/1993. D'altra banda, la informació general, com ara la referent a les competències i el funcionament dels òrgans administratius, també fou objecte d'una regulació general en l'esmentada Llei de Procediment Administratiu de 1958<sup>246</sup>.

---

<sup>245</sup> En concret, l'article 62 determinava que "els interessats en un expedient administratiu tindran dret a conèixer, en qualsevol moment, l'estat de la seva tramitació, demanant l'oportuna informació en les oficines corresponents".

<sup>246</sup> En concret, a l'article: "1. En todo Departamento ministerial, Organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.

2. La función informativa a que se refiere el párrafo anterior se realizará en los Gobiernos Civiles respecto de todas las Delegaciones y Dependencias civiles de la Administración Central de su provincia, como asimismo por aquéllas en lo que específicamente afecte a cada una. En Madrid, se realizará por cada Departamento".

I, més concretament, en matèria d'accés als arxius i registres administratius, quelcom semblant ha passat –i segueix passant. Sovint s'ha potenciat el secretisme front la transparència administrativa, com ho constata el fet que a Espanya no hi hagut una regulació general del dret d'accés als arxius i registres administratius fins l'any 1992, amb un retard de 14 anys en el compliment del mandat al legislador de l'article 105.b) Ce, el qual no és objecte d'una Llei pròpia o bé d'una part similar a la dedicada a la regulació legal del procediment administratiu, també previst en l'article 105 Ce, sinó tan sols en un article, el 37 LRJPAC, el qual ha estat, a més a més, durament criticat per la doctrina espanyola per ser extremadament restrictiu.

En tot cas, és clara la rellevància del valor de la informació administrativa a partir de distintes perspectives: la transparència administrativa, la participació dels ciutadans en el procés d'adopció de decisions públiques, el control públic de l'actuació administrativa, l'exercici dels drets i el compliment dels deures dels ciutadans, etc.); que, d'altra banda, troben en l'ús de les noves tecnologies una via escaient per materialitzar la difusió de la informació en poder de les administracions públiques.

Certament, el dret no pot desconèixer la rellevància de les noves tecnologies en el marc de l'Estat social i democràtic de dret, caracteritzades per potenciar l'ús indiscriminat del recurs informació.

### **3. EL FONAMENT CONSTITUCIONAL DE LA DIFUSIÓ/ACCÉS DE LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ**

La difusió electrònica de la informació administrativa que estan duent a terme la majoria de les administracions públiques troba un fonament constitucional clar a partir de la interpretació de determinades previsions de la Constitució de conformitat a la realitat social actual, bastant diferent a la de l'any en que es promulgà la Carta Magna.

Especialment, l'obtenció d'informació administrativa a Internet es podria emmarcar en l'article 20 Ce, quan reconeix el dret a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió (entre els quals s'inclouria Internet), encara que tradicionalment ha estat vinculat a l'àmbit periodístic<sup>247</sup>.

Així, en virtut d'aquest precepte es podria fonamentar el deure de l'administració pública a informar activament a través d'aquest nou mitjà, malgrat que aquest dret fonamental s'ha configurat jurisprudencialment (SSTC 6/1981, 12/1982, 86/1982, 13/1985 i 220/1991) com a un dret de llibertat, a ser informat sense interferències de tercers –privats o poders públics–, i no prestacional<sup>248</sup>; la qual cosa no impedeix, però, una futur evolució jurisprudencial o legal en aquest sentit<sup>249</sup>. Precisament, vistes les potencialitats tecnològiques per a una difusió

---

<sup>247</sup> Sense fer alusió concreta a les possibilitats tecnològiques, Agustí CERRILLO també entén que a pesar que el dret a rebre informació de l'article 20 Ce i la jurisprudència posterior del Tribunal Constitucional s'ha adreçat cap l'àmbit de la informació periodística no es pot obviar la seva rellevància en l'activitat informativa de les administracions públiques; "Régimen jurídico de la información administrativa", a Joaquín TORNOS MAS i Alfredo GALÁN GALÁN (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000, p. 226.

<sup>248</sup> Vegeu, per tots, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 344 i ss. També, sobre el dret a ser informat de l'article 20.1.d) Ce, Ignacio VILLAVERDE MENÉNDEZ, *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995 i Luis ESCOBAR DE LA SERNA, *Derecho de la Información*, Dykinson, Madrid, 2001.

<sup>249</sup> En aquest sentit, Francisco VELASCO CABALLERO entén igualment que "sólo un cambio de la situación actual haría planteable el establecimiento de nuevas prestaciones informativas del Estado como exigencia derivada del art. 20.1.d) CE"; *La información administrativa al público*, Montecorvo, Madrid, 1998, p. 129. També, cal destacar, en aquest punt, les paraules de Javier BARNÉS: "por encima de la clásica concepción de la libertad de expresión o defensa frente a las interferencias del poder público, habría de subrallar la dimensión prestacional, de remoción de obstáculos que impiden o dificultan su plenitud, y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, social y cultural, de promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas (art. 9.2 CE)" i, com a conclusió de l'article on s'insereix aquest paràgraf, diu

permanent i actualitzada d'informació d'interès dels ciutadans, aquesta és la interpretació més adient del dret a ser informat de l'article 20 Ce: un dret prestacional, amb el correlatiu deure de les administracions de garantir l'obtenció d'informació en poder de les administracions públiques, a través dels nous mitjans electrònics, que hauria de comptar amb una regulació detallada, establint els principis generals i els possibles límits; la configuració legal d'un servei públic o d'interès general informacional en un entorn digital sembla fonamental per respectar els principis inspiradors i que fonamenten l'Estat social i democràtic de Dret en la societat informacional<sup>250</sup>.

Aquesta difusió informativa també es fonamentaria en l'article 105.b) de la Constitució, ubicat en el Títol IV, dedicat al Govern i a l'Administració, quan determina que la Llei regularà l'accés dels ciutadans als arxius i registres

---

que "juntamente con la inexcusable función de defensa y libertad de los derechos fundamentales, habrá de subrallar su dimensión prestacional, singularmente en el caso del derecho a la información, si fuese necesario"; "La Internet y el Derecho. Una nota acerca de la libertad de expresión e información en el espacio cibernético", a Carmen CHINCHILLA MARTÍN (dir.), *Ordenación de las telecomunicaciones*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997, pp. 255-256 i p. 272, respectivament.

<sup>250</sup> Sobre el caràcter prestacional del servei d'informació, i, més en general, de la comunicació de servei, vegeu Alfredo GALÁN GALÁN, "La comunicación pública", a Joaquín TORNOS MAS i Alfredo GALÁN GALÁN, *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 43 i ss. Des d'una altra perspectiva, Etienne MONTERO diferencia entre un servei universal tècnic i un servei universal amb contingut i ha suggerit la consideració de l'accés a la informació com a un servei universal de contingut, per la raó, entre d'altres, de superar una societat de dues velocitats, entre els que tenen informació i els que no; "Del mercado de la información a la sociedad de la información. Aspectos jurídicos", a Valentín CARRASCOSA LÓPEZ (dir.), *Informática y Derecho*, n. 12-13-14-15, vol. II, Aranzadi-UNED (Centro Regional de Extremadura), pp. 1084-1085. Igualment, sobre la idea de garantir uns continguts en la xarxa a càrrec dels poders públics, María Jesús GARCÍA MORALES, "Internet como instrumento de información y de comunicación", a Joaquín TORNOS MAS (dir.), *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo blanch, València, 2002, pp. 205-206.

administratius, excepte en allò que afecti a la seguretat i defensa de l'Estat, el descobriment de delictes i la intimitat de les persones, el qual és considerat per part de la doctrina com a una concreció del dret a ser informat de l'article 20 Ce, per la raó que la publicitat constitueix un principi de l'activitat administrativa<sup>251</sup>. El desenvolupament legal d'aquesta previsió constitucional, que conté, segons estableix la doctrina majoritària, un dret constitucional, però no fonamental<sup>252</sup>, de configuració legal, ha estat dut a terme en l'article 37 LRJPAC en regular el dret d'accés als registres i arxius, també enunciat en el catàleg de drets de l'article 35 de la mateixa Llei, essent criticat de ser marcadament restrictiu, encara que com a virtut cal destacar que permet l'ús d'un ampli ventall tecnològic per a l'obtenció fàcil, ràpida i segura de la informació continguda en els arxius i registres administratius –malgrat no dir-ho expressament ni contenir cap mandat específic sobre una actuació en aquest sentit–, com es comentarà més endavant.

D'altra banda, el principi d'eficàcia (art. 103.1 Ce) també comporta l'ús de les noves tecnologies en la difusió de la informació en poder de les administracions públiques per tal de poder-se assolir els objectius que l'ordenament jurídic les encomana.

Finalment, cal tenir present que molts dels drets reconeguts en la nostra Constitució no podran ser exercits degudament en la societat informacional sense l'obtenció prèvia d'informació en poder de les administracions, la qual,

---

<sup>251</sup> Així, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 350 i ss.; on també es comenten les distintes línies doctrinals sobre la naturalesa jurídica del dret d'accés, principalment en funció de la seva vinculació o no amb l'article 20 Ce, pp. 329 i ss. Igualment, Ignacio VILLAVARDE MENÉNDEZ, *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995, pp. 117 i ss.

<sup>252</sup> A pesar que sovint actua com a un dret instrumental vers altres drets fonamentals (el de participació política, article 23 Ce, o el de llibertat d'expressió, article 20 Ce), però en no tenir la naturalesa de dret fonamental no gaudeix de la protecció especial d'aquesta categoria de drets.

òbviament, en el marc d'una societat tecnificada, ha de poder ser obtinguda a través d'Internet o altres mitjans electrònics.

#### **4. EL REPTA JURÍDIC DE LA DIFUSIÓ INFORMATIVA A TRAVÉS DE LES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ, EN ESPECIAL, A INTERNET**

##### **4.1 La manca d'un règim jurídic general sobre la informació administrativa electrònica**

Com hem avançat, davant la possibilitat que actualment ofereix la tecnologia per a la difusió de la informació administrativa, en especial Internet, i el seu valor en la societat de la informació, és de cabdal importància que s'estableixi el règim legal que abordi aquesta temàtica.

L'adopció d'aquest règim suposa un repte jurídic ineludible, sobretot per la raó que el sistema legal espanyol no compte amb un règim jurídic general i complet de la informació administrativa; a partir del mínim denominador comú establert a la LRJPAC (arts. 35 i 37), algunes administracions públiques s'han dotat d'una regulació jurídica pròpia, cenyida bàsicament a la informació general<sup>253</sup>, sens perjudici de les previsions compreses en la legislació sectorial.

En aquesta línia, cal recordar que la LOFAGE ja evidencia la rellevància dels mitjans electrònics que permetin la informació a distància -art. 4.2.a-, si bé no va més enllà. En tot cas, deixa constància de la conveniència de reaccionar davant el panorama tecnològic actual.

No obstant, segons ens consta, no hi ha cap projecte de llei en curs, ni tan sols l'intent de modificar la LRJPAC, per tal de regular i aportar una major seguretat

---

<sup>253</sup> Així, a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, abans de la LOFAGE, s'aprovà el Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació administrativa i atenció al ciutadà (BOE, n. 55, de 4 de març).



jurídica en un tema tan cabdal i necessitat d'una aproximació jurídica al context tecnològic i social actual.

Per això, defensem la conveniència de comptar amb un règim legal sobre la informació administrativa electrònica que estableixi:

- En primer lloc, el deure a emprar les noves eines tecnològiques, com ara Internet, en la difusió de la informació<sup>254</sup>, si bé es podria condicionar a la disponibilitat de recursos i mitjans tècnics de les administracions públiques.
- En segon lloc, la tipologia d'informació i dels documents accessibles via Internet, que hauria de ser, com a regla general, tota la disponible en les administracions públiques excepte quan concorri una excepció justificada, per tal de respectar al màxim la transparència administrativa i els drets d'accés a la informació i documentació administratives.

En qualsevol cas, la informació hauria de connectar-se als documents que la suporten, ja que únicament d'aquesta manera es pot comprovar o quedar garantit el control sobre allò difós, sens perjudici de què concorri alguna excepció establerta legalment.

- En tercer lloc, els principis que han d'inspirar l'activitat informacional, entre els quals destacarien, al nostre entendre, el d'autenticitat (consistent en assegurar que

---

<sup>254</sup> En aquest sentit, BARNÉS ha assenyalat que "(...) en la justa medida en que el uso de Internet se vaya implantando y haciendo universal, la Administración podrá verse obligada, en ciertos supuestos, a publicar también su información en Internet, además de en los medios y soportes tradicionales. Tal deber se podría fundar en distintos argumentos: en la idea que la Administración ha de transmitir la información y hacerla accesible de la forma más eficaz posible; la transparencia de cara a la opinión pública; en el hecho de que las bases de datos, las simulaciones, la realidad virtual y otras expresiones electrónicas no son accesibles más que a través de la red, etc. (...)"; "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, p. 63.

la informació realment prové de l'administració pública o òrgan administratiu competents), els d'integritat, exactitud, complitud i imparcialitat (per garantir la no manipulació de la informació que es faci accessible –ja sigui des d'un punt de vista de seguretat tècnica com substantiu-), el d'actualització de la informació (per tal d'evitar perjudicis als ciutadans)<sup>255</sup> i, sobretot, el de facilitar l'obtenció de la informació (és a dir, una fàcil accessibilitat a la informació d'interès dels ciutadans)<sup>256</sup>.

Com és clar, la regulació de la informació administrativa electrònica és un repte jurídic predicable a la majoria d'Estats democràtics, alguns dels quals ja l'estant abordant. Així, per exemple, als Estats Units de Nord-Amèrica, ja a l'any 1996, es va introduir una modificació en la *Freedom of Information Act* (FOIA) per tal

---

<sup>255</sup> En paraules de Julián VALERO TORRIJOS: "(...) la correspondiente disposición reguladora de la publicidad telemática de la información administrativa debería establecer las medidas necesarias para asegurar la actualización de la misma, de manera que se eviten al ciudadano los inconvenientes y –en su caso perjuicios- que se puedan derivar de la confianza legítima en la plena vigencia de los datos ofrecidos. Más allá de la inclusión de discutibles declaraciones sobre la validez de la información suministrada, deberían adoptarse las previsiones técnicas que aseguren tanto la identidad de la página web visitada a través del oportuno certificado digital como la integridad del contenido publicado en la misma. Partiendo de la implementación de estas medidas de naturaleza técnica, ha de establecerse con claridad cuál es el órgano o unidad administrativa al que corresponde velar por la actualización de los contenidos ofrecidos, adoptándose cuantas medidas adicionales sean precisas para asegurar tanto la inmediata publicación de la información que se genera como la continua renovación de la ya caducada"; "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, Cuadernos de Estudios Técnicos, n. 1, p. 65.

<sup>256</sup> BARNÉS emfatitza la idea que la forma de presentació de la informació administrativa a Internet constitueix una qüestió de cabdal importància per al dret administratiu: "un entorno amigable, de fácil seguimiento, comprensible, hará efectivo el acceso de todos"; "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, p. 64.

de garantir l'accés a la informació i els documents del govern federal en suport electrònic<sup>257</sup> i, més recentment, s'està debatent un projecte de llei (*e-Government Act* del 2001)<sup>258</sup>, que pretén obligar a les Agències federals a crear una pàgina web amb informació sobre la mateixa i difondre tota la informació en el seu poder, tant la general com la particular, previstes en la FOIA, així com la previsió futura d'uns estàndards sobre les pàgines Web.

#### **4.2 Alguns exemples normatius sobre la difusió d'informació administrativa a través d'Internet**

A Espanya, malgrat no existir cap norma legal que abordi directament aquesta temàtica, sí hi ha, en canvi, alguns exemples de regulació infralegal de la difusió de la informació administrativa via Internet, que en tot cas, posen de manifest la imminència en donar solucions específiques a reptes igualment específics de conformitat als canvis succeïts en la societat actual. No obstant, aquestes previsions a les quals estem fent referència són tímides i es limiten bàsicament a informació genèrica (sobre organització administrativa, competències, procediments administratius, normativa, etc.). Tot seguit, en destaquem algunes.

Així, el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet dedica el seu Capítol II a la difusió d'informació de l'Administració de la Generalitat a través d'Internet.

---

<sup>257</sup> *Electronic Freedom of Information Act Amendments of 1996, Pub. L. N°. 104-231.*, que modifica la secció 552 del Títol 5 del Codi dels Estats Units (*United States Code*). Disponible a <http://thomas.loc.gov> Segons Stephen M. JOHNSON, aquesta llei ha estat un primer pas del Congrés per tal que les agències facin disponible més informació a través d'Internet, si bé podria acabar requerint en un futur la difusió de tota les polítiques, directrius, regles i decisions existents a Internet; "The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information Through the Internet", 50 *Administrative Law Review*, 1998.

<sup>258</sup> S.803.IS i HR.2458.IH.

En concret, l'article 4 versa sobre els principis de la informació, i ho fa en els termes següents:

"La informació administrativa de la Generalitat a través d'Internet ha de ser, com a mínim, la mateixa que es doni presencialment o per altres mitjans i haurà de subjectar-se als mateixos principis i garanties. En tota informació administrativa que es doni a través d'Internet s'haurà de fer constar la data d'actualització. Els ciutadans hauran de poder rebre la informació a través d'Internet de la manera més accessible possible, especialment els que pateixin algun tipus de discapacitat".

I, en els articles següents (5, 6, 7 i 8), s'al·ludeix específicament a quatre categories informatives diferenciades:

1. Comunicació de servei (art. 5): "L'Administració de la Generalitat haurà de facilitar als ciutadans, a través d'Internet informació sobre: a) L'organització, les competències i les activitats dels seus departaments i organismes, sens perjudici del que estableix la legislació sectorial que sigui d'aplicació. b) Els requisits essencials de tramitació de les activitats dels ciutadans que requereixin intervenció administrativa. c) Els procediments de contractació administrativa, que inclogui, com a mínim, els anuncis de licitació, els plecs de clàusules administratives particulars, els plecs de prescripcions tècniques i els anuncis d'adjudicació";
2. Informació sobre serveis públics (art. 6): "Els ciutadans poden sol·licitar a l'Administració de la Generalitat a través d'Internet en els mateixos termes i amb les mateixes garanties que si ho fessin per escrit i sempre que s'identifiquin, informació sobre: a) Les prestacions concretes i la disponibilitat de cadascun dels serveis públics. b) La normativa que regeix els serveis públics. Així mateix, els ciutadans poden exercir a través d'Internet el dret d'accés en relació amb les seves dades de caràcter personal, sotmeses a tractament informatitzat en fitxers de la Generalitat, en els termes que estableix la legislació sobre protecció de dades de caràcter personal";

3. Informació normativa (art. 7): "L'Administració de la Generalitat haurà de subministrar a través d'Internet informació sobre les normes i les regles de dret aplicables als ciutadans mitjançant un sistema senzill, i accessible";
4. Informació d'interès general (art. 8): "L'Administració de la Generalitat haurà de donar difusió pública mitjançant Internet de la informació d'interès general per als ciutadans. En tot cas, aquesta difusió comprendrà la informació sobre el trànsit, el temps, el medi ambient, la cultura, l'ensenyament i la sanitat. També podrà facilitar altra informació pública en relació amb altres àmbits d'interès per als ciutadans. Aquesta informació es facilitarà de manera coordinada amb la facilitada per les altres administracions públiques competents".

També cal destacar el Decret 139/2000, de 13 de juny, pel qual es regula la informació administrativa i atenció al ciutadà de la Conselleria de Presidència de la Junta d'Extremadura<sup>259</sup>, que regula expressament la difusió de la informació administrativa a través de les noves tecnologies, distingint dos supòsits:

1. Informació de caràcter general (art. 2.1): "(...) es la información administrativa relativa a la identificación, fines, competencias, estructura, funcionamiento y localización de organismos y unidades administrativas; la referida a los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que los ciudadanos se propongan realizar; la referente a la tramitación de procedimientos, a los servicios públicos y prestaciones, así como a cualesquiera otros datos que aquéllos tengan necesidad de conocer en sus relaciones con la Administración Autonómica, en su conjunto, o con alguno de sus ámbitos de actuación";
2. Informació particular (art. 3.1): "(...) es la concerniente al estado o contenido de los expedientes en tramitación y a la identificación de las autoridades y personal al servicio de la Administración Autonómica de Extremadura y de

---

<sup>259</sup> BO d'Extremadura n. 71, 20.6.2000. També cal destacar l'adopció del Decret 147/2000, de 13 de juny, pel qual es regula la Web institucional de la Junta d'Extremadura.

las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma bajo cuya responsabilidad se tramiten aquellos expedientes (...)"

Mentre que per a la informació general es diu que es posarà a disposició del ciutadà a través de les bases de dades accessibles des de la pàgina Web institucional, en canvi, per a la particular, simplement es preveu que es potenciarà el seu oferiment a través d'accés telemàtic (arts. 2.5 i 23.2, respectivament).

D'altra banda, l'Ordre de 16.5.1997 del Departament de Presidència i Relacions Institucionals, per la qual es regula la incorporació de la informació administrativa al sistema corporatiu d'informació en xarxa de la Diputació General d'Aragó<sup>260</sup>, determina que serà objecte de divulgació obligada a través de les xarxes Intranet i Internet tota informació administrativa de la Diputació General d'Aragó susceptible d'utilització ciutadana, relativa a concursos públics, convocatòries de subvencions i/o ajudes, convocatòries de beques i convocatòries d'oposicions, sens perjudici que es pugui promoure la difusió a través de les citades xarxes de la informació administrativa llur difusió es consideri pertinent (art. 1.1).

Finalment, aquesta temàtica també ha estat objecte d'atenció d'altres administracions autonòmiques<sup>261</sup>.

## **5.LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA ELECTRÒNICA EN LA LRJPAC**

### **5.1 La informació administrativa i l'article 45 LRJPAC**

La difusió de la informació administrativa a través d'Internet i altres mitjans electrònics troba, al nostre entendre, una cobertura legal específica en la

---

<sup>260</sup> BO d'Aragó n. 59, 26.5.1997.

<sup>261</sup> Podem citar, així, el Decret valencià 131/1998, de 25 de setembre, d'ordenació del sistema d'informació administrativa al públic, o el Decret madrileny 73/2000, de 27 d'abril, d'informació, agilització i aplicació de noves tecnologies.

LRJPAC, en concret, a l'article 45, sobre el règim jurídic de l'ús dels mitjans electrònics en l'àmbit de les administracions públiques.

D'una banda, perquè l'apartat primer de l'article 45 LRJPAC, en prescriure l'impuls dels mitjans electrònics en tot l'àmbit d'actuació de l'administració, està incloent-hi òbviament l'activitat informativa. De fet, no només ho permet, sinó que ho està determinant.

D'una altra, perquè, com s'ha defensat, l'apartat segon de l'article 45 LRJPAC recull el dret dels ciutadans a relacionar-se amb les administracions públiques a través de mitjans electrònics en l'exercici dels seus drets<sup>262</sup>. D'aquesta manera, els drets informacionals dels interessats o dels ciutadans, en el marc d'un procediment electrònic o fora d'ell, com ara els recollits en l'article 35 LRJPAC (els d'obtenir còpies dels documents que obrin en l'expedient, a conèixer l'estat de la tramitació, a identificar els responsables en la tramitació de l'expedient, a obtenir informació i orientació jurídica o tècnica, accés a la documentació administrativa), no presenten cap problema des d'un pla legal per a ser exercits a través de les noves tecnologies de donar-se els requisits prescrits per l'article esmentat –ja comentats anteriorment–, la qual cosa pressuposa que l'administració disposi dels mitjans suficients i que la informació estigui digitalitzada. Per això fins que l'ús dels mitjans electrònics no constitueixin la regla general i els expedients administratius en format electrònic no siguin una realitat, l'exercici d'aquests drets informacionals en un entorn digital pot veure's dificultat, no essent així per aquella informació ja disponible electrònicament.

En tot cas, és clar que, a la llum de la LRJPAC, tant la informació general com la particular, així com l'accés a la documentació administrativa, són susceptibles de ser difoses des de les administracions públiques electrònicament.

---

<sup>262</sup> Ens remetem al Capítol segon del present treball.

Pel que fa als requisits de la seguretat de la informació electrònica, entenem que són aplicables els referits en l'article 45.5 LRJPAC (autenticitat, integritat i conservació).

La identificació de la procedència administrativa, així com la seva integritat, poden quedar garantides, per exemple, amb la signatura digital (tant de l'òrgan responsable de la transmissió com de l'interessat, i, tractant-se d'informació disponible a tothom, del servidor Web de l'administració pública corresponent)<sup>263</sup>. Igualment, la confidencialitat pot quedar garantida per les tècniques del xifratge.

D'altra banda, és important realçar que amb independència del suport paper o electrònic, cal garantir la formalització de la documentació administrativa per a fer possible, entre d'altres, l'exercici del dret d'accés i, en definitiva, el control públic i la transparència de l'actuació administrativa. Sens dubte, la millor manera de no permetre l'accés a la informació és impeding la seva conservació, integritat o autoria i, en el cas límit, no documentar-la<sup>264</sup>.

## **5.2 El dret d'accés als arxius i registres de l'article 37 LRJPAC i les tecnologies de la informació i la comunicació: l'accés directe electrònic**

---

<sup>263</sup> En una línia similar, s'expressa Julián VALERO TORRIJOS, si bé no aludeix al requisit de la integritat; "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, Cuadernos de Estudios Técnicos, n. 1, pp. 74-75.

<sup>264</sup> Sobre la necessitat de documentar la informació administrativa, ja sigui en paper o electrònica, entre d'altres, s'ha pronunciat, Andrew McDONALD, "Archives and Open Government", a *Open Government. Freedom of Information and Privacy*, Edited by Andrew McDONALD i Greg TERRILL, 1998, p. 41.



En el nostre parer, pel que fa al dret d'accés als arxius i registres<sup>265</sup>, vist des d'una perspectiva tecnològica, el seu desenvolupament legal en l'article 37 LRJPAC és marcadament insuficient ja que no està pensat per a les especificitats de la informació electrònica, a més d'establir un règim marcadament restrictiu<sup>266</sup>.

---

<sup>265</sup> Sobre aquesta matèria, vegeu, entre d'altres, SAINZ MORENO, "Secreto e información en el Derecho Público", a *Homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2863 i ss., i "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos", *REDA*, 24, 1980; Juan Francisco MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Civitas, Madrid, 1998; Luís POMED SÁNCHEZ, "El acceso a los archivos administrativos: El marco jurídico y la práctica administrativa", *RAP*, n. 142, 1997 i *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989; Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997 (en aquesta esplèndida tesi doctoral es comenta amb detall el dret comparat en la temàtica i se cita abundant doctrina –espanyola i estrangera).

<sup>266</sup> En aquest sentit, PARADA VÁZQUEZ ha manifestat que "es muy poca cosa que el legislador haya reconocido únicamente –y sobre todo es grave que pretenda ver en ello un avance de la posición jurídica del administrado, o simplemente que crea acatar el mandato constitucional- ese raquíctico y limitado derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (...)"; *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 156. En un sentit semblant, M. SÁNCHEZ MORÓN ha escrit que "estamos ante una regulación particularmente restrictiva, si tenemos en cuenta el Derecho comparado, y que no establece garantías suficientes para asegurar la efectividad del derecho de acceso a la información administrativa. Si a ello se unen las resistencias que el aparato administrativo sigue ofreciendo a transmitir informaciones que no desea hacer públicas, puede pronosticarse que esta Ley no va a ser el remedio oportuno frente a la falta de transparencia"; "El derecho de acceso a la información administrativa en materia de medio ambiente", *RAP*, n. 137, maig-agost 1995, pp. 38 i ss. D'altra banda, L. POMED SÁNCHEZ ha assenyalat que l'article 37 LRJPAC "representa un auténtico paso atrás en la tendencia aperturista y en pro de la transparencia administrativa inaugurada con la Constitución española de 1978"; "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa", *RAP*, n. 142, gener-abril 1997, p. 456. En termes similars, J.F. MESTRE DELGADO també considera que "en cuanto al derecho de acceso a los

Tot i això, a continuació exposarem les possibilitats que ofereix la regulació actual per a una difusió informativa en el marc de l'administració pública electrònica<sup>267</sup>.

En primer lloc, insistim en què l'exercici del dret d'accés, com qualsevol altre dret dels ciutadans, pot ser exercit a través de mitjans electrònics, ja sigui en el moment de la presentació de la sol·licitud com en l'obtenció final del document sol·licitat, de conformitat amb els articles 37 i 45 LRJPAC<sup>268</sup>; sobretot quan es tracti de documentació electrònica. En aquest sentit, cal tenir present que l'article 37 LRJPAC empra un concepte de documentació molt àmplia, quan en l'apartat 1 defineix l'objecte del dret d'accés amb independència de la forma d'expressió

---

archivos y registros administrativos, la nueva Ley [la 30/1992] resulta ciertamente estrecha y restrictiva, en relación con el marco que diseña la Constitución; *El derecho de acceso a archivos y registros administrativo (Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1998, p. 54.

<sup>267</sup> Igualment, en un esforç de reinterpretar l'article 37 LRJPAC per tal de resoldre els problemes derivats d'una regulació que difícilment podria preveure els avenços succeïts en els darrers anys a mans dels mitjans tecnològics, Julián VALERO TORRIJOS, "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, *Cuadernos de Estudios Técnicos*, n. 1, p. 58.

<sup>268</sup> En contra d'aquest parer, s'ha pronunciat Julián VALERO TORRIJOS, qui manté que no no existeix un dret general dels ciutadans a relacionar-se telemàticament amb l'administració pública i, en concret, per exercir el dret d'accés a la informació administrativa; "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, *Cuadernos de Estudios Técnicos*, n. 1, p. 60. Per contra, i com s'ha exposat en una altra part del treball, entenem que l'article 45.2 LRJPAC sí reconeix el dret subjectiu dels ciutadans a usar els mitjans electrònics amb les administracions públiques, si bé que condicionat a uns límits, la qual cosa no desvirtua la seva naturalesa jurídica, ja que els drets són susceptibles de tenir limitacions, i, per tant, qualsevol dret, com el d'accés, pot ser exercit telemàticament si es respecten dites limitacions.

(gràfica, sonora o en imatge) i del tipus de suport material (incloent-hi clarament l'electrònic).

Anant més enllà, també fonamenta un posicionament actiu de l'administració a posar informació a Internet sense necessitat d'esperar la presentació de sol·licituds que condueixen a la tramitació d'un procediment d'accés<sup>269</sup>.

Certament, la disponibilitat d'informació general a partir d'Internet com a mitjà de comunicació es fonamenta en l'article 37 LRJPAC, a partir de la interpretació de les previsions sobre mesures addicionals de publicitat segons la realitat social i tecnològica actual, malgrat no fer cap referència expressa als mitjans electrònics com a mecanismes de difusió<sup>270</sup>.

Es tracta dels apartats 9 i 10 de l'article comentat, que disposen, respectivament, que seran objecte de periòdica publicació la relació dels documents obrants en

---

<sup>269</sup> Com a regla general, la realització material i formal de l'exercici del dret d'accés als arxius i registres adopta la forma d'un procediment administratiu, tal i com assenyala Alfons J. VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, "El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos", *Actualidad Administrativa*, n. 1, 1-7 gener de 2001, p.5.

<sup>270</sup> El punt de partida de la regulació vigent en matèria d'accés als documents administratius és ben diferent al que es podria tenir en consideració d'abordar en els moments actuals l'accés a la documentació en poder de l'administració: digitalització de la informació, Internet, etc. En canvi, la recent Llei catalana 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, sí té en consideració el paper de la tecnologia per difondre els documents públics, així com per gestionar-los amb caràcter previ a la fase de divulgació; en concret, a l'article 5, sobre promoció de l'ús de les tecnologies, en establir que "les administracions públiques han de promoure d'una manera activa l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) per tal de garantir que el tractament de la documentació, en tots els seus aspectes de gestió documental, preservació i difusió dels documents, compleixi la finalitat de posar-los a l'abast dels usuaris; i, en l'article 35.4, sobre l'exercici dels dret d'accés a documents públics, quan diu que "les administracions públiques i els arxius integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya s'han de dotar dels recursos i els mitjans tècnics necessaris per a facilitar als ciutadans l'exercici del dret d'accés als documents" (DOGC n. 3437, 24.7.2001).

poder de les administracions públiques subjectes a un règim d'especial publicitat per afectar a la col·lectivitat en el seu conjunt i quants altres puguin ser objecte de consulta pels particulars, i que seran objecte de publicació regular les instruccions i respostes a consultes plantejades pels particulars o altres òrgans administratius que comportin una interpretació del dret positiu o dels procediments vigents a efectes de que puguin ser al·legades pels particulars en les seves relacions amb l'administració. Precisament, per la raó que Internet és un mitjà de difusió amb unes característiques úniques per a una publicació a càrrec de les administracions, esdevé un mitjà idoni per a donar compliment a dites prescripcions sobre la publicació d'informació d'interès pels ciutadans, no limitant-se a una simple relació, sinó permetent l'accés directe al contingut dels documents relacionats.

Així, a Internet s'haurien de penjar els documents d'interès per a la col·lectivitat, que la Llei no especifica clarament quins són, i les consultes i instruccions, on l'administració expressi la seva interpretació de la normativa i dels procediments<sup>271</sup>, així com la resta de documents susceptibles de ser consultables pels particulars. Precisament, aquests darrers poden constituir un nucli molt important de la informació disponible a Internet, contribuint a fer realitat la transparència administrativa i els drets dels ciutadans, facilitant a més el compliment dels seus deures.

La determinació de quins són aquests documents susceptibles de ser consultables directament a Internet pels particulars queda establerta –segons entenem– a partir de l'anàlisi de la resta de les previsions de l'article 37 LRJPAC, essent els relatius a procediments acabats –o fets al marge d'un procediment–, on no concorrin cap de les excepcions que limiten l'exercici del dret d'accés i sempre que no calgui

---

<sup>271</sup> La publicació de les instruccions i consultes poden facilitar enormement l'exercici dels drets i el compliment dels deures dels ciutadans, sobretot tenint en compte la situació d'inseguretat jurídica *in crescendo* de l'ordenament jurídic administratiu. Un cop més, l'àmbit tributari és un exemple d'aquesta pràctica divulgativa en matèria tributària (a través de la pàgina web <http://www.aeat.es>), que faciliten, a l'igual que els programes informàtics d'ajuda i la tramitació en línia, les relacions dels contribuents amb l'Agència Espanyola d'Administració Tributària.

un interès determinat. En efecte, l'article 37 LRJPAC exigeix que els procediments hagin acabat en la data de la sol·licitud d'accés<sup>272</sup>, si bé, òbviament, també han de poder ser accessibles els documents fets al marge d'un procediment<sup>273</sup>, quedant exclosos aquells que responguin a un procediment en tramitació, els quals seran accessibles tan sols als interessats. D'altra banda, l'article 37 LRJPAC estableix un ampli ventall d'excepcions<sup>274</sup>. I, finalment,

---

<sup>272</sup> Es tracta d'un requisit de l'exercici del dret que no ve determinat en cap moment pel text constitucional, i que, en coherència, el legislador espanyol no hauria d'haver establert. Així, Ramón PARADA es manifesta molt crític: "se trata ciertamente de una amputación de un derecho constitucionalmente protegido, no sólo porque el artículo 105 no opera esa distinción entre expedientes terminados y no terminados, sino también en función de su obligada interpretación extensiva por su relación íntima con 'el derecho a recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión' que proclama el artículo 20 de la Constitución. Ningún sentido tiene, pues, que en una Ley sobre Régimen Jurídico y el Procedimiento Administrativo Común dictada para regular la actividad de los procedimientos vivos, no terminados, acabe reglamentando el acceso a los ya terminados, a los difuntos y enterrados, dejando sin regular lo primero que es el objeto precisamente de la Ley"; *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 156. Igualment, és criticat per la resta de la doctrina espanyola.

<sup>273</sup> En aquest sentit, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p.

<sup>274</sup> Com tots els drets, el d'accés als documents administratius també troba limitacions, si bé, en opinió unànime de la doctrina, l'establiment de les excepcions en aquest supòsit és extremadament àmplia. Per tots, Ramón PARADA, *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 165 i ss. El precepte constitucional –art. 105.b) Ce- n'estableix tres: per raons de que afectin a la seguretat i defensa de l'Estat, la investigació de delictes, i la intimitat de les persones. Les dues primeres són reproduïdes en el punt 5 de l'article 37 LRJPAC, que determina els supòsits en què el dret d'accés no pot ser exercit, concretament, en les lletres b) i c): els que continguin informació sobre la Defensa Nacional o la Seguretat de l'Estat, i els tramitats per a la investigació dels delictes quan pogués posar-se en perill la protecció dels drets i llibertats de tercers o les necessitats de les investigacions que s'estan

l'article 37 LRJPAC demana un interès determinat per a l'accés de documents relatius a la intimitat de les persones o les dades personals. Únicament les persones respecte les quals es contenen dades referents a la seva intimitat es consideren legitimades (art. 37.2 LRJPAC )<sup>275</sup> i l'accés a documents de caràcter nominatiu que no facin referència a altres dades de la intimitat (nucli de la intimitat personal), pot fer-se valer només pels titulars com per tercers que acreditin un interès legítim i directe, excepte els procediments d'aplicació del dret de caràcter sancionador o disciplinari (art. 37.3 LRJPAC)<sup>276</sup>. En aquest punt cal

---

realitzant, respectivament. D'altra banda, aquest precepte afegeix altres supòsits d'exclusió, que no estan citats específicament en el precepte constitucional. Es tracta dels expedients que continguin informació sobre les actuacions del Govern de l'Estat o de les Comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències constitucionals no subjectes a dret administratiu; els relatius a les matèries protegides pel secret comercial i industrial; els relatius a actuacions administratives derivades de la política monetària (lletres a), d) i e) de l'article 37.5, respectivament). En canvi, en aquest llistat no es recull el supòsit de la intimitat, expressament mencionat en el text constitucional; en tot cas, però, pot considerar-se inclosa en un dels tres supòsits en què, prèvia resolució motivada, és procedent denegar l'accés, el de per interessos de tercers més dignes de protecció (art. 37.4). Els altres dos supòsits són quan prevalguin raons d'interès públic –de dubtosa constitucionalitat- o quan així ho disposi una Llei. D'altra banda, hi ha uns supòsits que es troben excepcionats del règim general per la pròpia LRJPAC. Segons l'apartat sisè de l'article 37 d'aquesta llei, es regirà per les seves disposicions específiques: a) l'accés als arxius sotmesos a la normativa sobre matèries classificades; b) l'accés a documents i expedients que continguin dades sanitàries personals dels pacients; c) els arxius regulats per la legislació del règim electoral; d) els arxius que serveixin a fins exclusivament estadístics dins de l'àmbit de la funció estadística pública; e) el registre civil i el registre central de penats i rebels i els registres de caràcter públic l'ús dels quals estigui regulat per una llei; f) l'accés als documents dels arxius de les administracions públiques per part de parlamentaris o membres d'entitats locals; g) la consulta de fons documentals existents en els arxius històrics.

<sup>275</sup> La qual cosa ens sembla totalment necessari per protegir un dret fonamental tan important com el de la intimitat (art. 18.1 Ce). En aquest sentit, la concepció de la intimitat pot ampliar o restringir significativament l'abast del dret.

<sup>276</sup> La doctrina també ha criticat la configuració de la legitimació del dret d'accés. Així, per exemple, Ramón PARADA diu: "no basta, pues, la mera curiosidad, el simple interés

tenir en compte que amb la tècnica d'encegament de dades personals es pot eliminar qualsevol referència a les mateixes –ja siguin íntimes o no-, per la qual cosa el seu ús faria accessibles directament documents que, en cas contrari, només ho serien després del seguiment d'un procediment administratiu, essent una possibilitat expressament prevista en la LOPD<sup>277</sup>.

Així, doncs, l'article 37 LRJPAC està possibilitant la publicitat d'un volum enorme d'informació administrativa, i que, responent a l'ampli ventall tecnològic actual i l'impacte d'Internet en la societat, hauria de ser realitzada a través d'Internet o altres mitjans d'igual o major difusió que apareguin en les properes dècades. Per tant, la LRJPAC encara que no prevegi entre les formes d'exercici del dret d'accés l'accés directe electrònic en realitat està emparant aquesta modalitat, a l'igual que ho fa expressament, en l'àmbit comunitari, el recent Reglament sobre accés als documents de les institucions comunitàries –objecte d'estudi en un epígraf posterior.

A més a més, la disponibilitat dels documents a Internet facilitaria que el ciutadà en pugui seleccionar un nombre enorme sense dificultar les tasques administratives, de conformitat amb l'article 37.9 LRJPAC.

Defensem, doncs, que l'accés a la informació administrativa electrònica no hauria de quedar cenyida a l'accés a uns documents determinats després de seguir un procediment prèvia sol·licitud dels ciutadans, sinó que l'administració hauria de facilitar activament l'accés a la majoria dels documents i la informació d'interès

---

periodístico, el interés en la transparencia de la acción administrativa, ni siquiera un interés legítimo, exigiéndose que éste sea, además de legítimo, un interés directo"; *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1993, p. 159.

<sup>277</sup> Aquesta possibilitat també es recull expressament en el Reglament sobre arxius militars, aprovat per Reial decret 2598/1998, de 4 de desembre, comentada per Joaquín M<sup>a</sup> PEÑARUBIA IZA, *El derecho de acceso a los archivos y a los documentos de la Administración militar*, Civitas, Madrid, 1999, p. 68.

dels ciutadans a Internet, fins i tot la personal previ engegament de dades personals, sota uns principis que garanteixin, ja no només la certesa i la seguretat de la informació, sinó una obtenció fàcil i còmode a partir de buscadors i pàgines Web pensades precisament per fer accessible tot tipus d'informació, evitant possibles manipulacions de la informació al públic. D'aquesta manera s'estaria garantint la transparència administrativa, el control públic de l'activitat administrativa i el millor exercici dels drets i compliment dels deures dels ciutadans; en definitiva, una administració democràtica. Si bé una interpretació de l'article 37 LRJPAC ja ho possibilita, és clar que l'existència d'un règim específic en la línia defensada contribuiria a l'èxit d'una política informativa escaient en el context de l'administració pública electrònica. D'altra banda, i en la línia de la tan desitjada simplificació procedimental, la publicació electrònica de documents pot contribuir a simplificar l'actuació procedimental en matèria d'accés a documents, ja que, en cas contrari, els ciutadans hauran de presentar la sol·licitud que doni lloc al procediment en qüestió.

## **6. L'ACCÉS A LA INFORMACIÓ ADMINISTRATIVA I LES NOVES TECNOLOGIES DE LA INFORMACIÓ I LA COMUNICACIÓ EN L'ÀMBIT DE LA UNIÓ EUROPEA**

### **6.1 La informació pública com a un recurs clau en la Unió europea**

En el panorama comunitari<sup>278</sup>, la consideració de les noves tecnologies de la informació i la comunicació està tenint un reconeixement creixent en l'àmbit de totes les polítiques comunitàries<sup>279</sup>. La difusió de la informació a través de

---

<sup>278</sup> Sobre la informació i la comunicació en la Unió europea, vegeu, entre d'altres, Javier BARNÉS, "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, 2001, pp. 54-57; Mariano SÁNCHEZ MARTÍNEZ, *Bases de la política de información y comunicación de la Comunidad Europea*, CIS Monografías 163, Madrid, 1999.

<sup>279</sup> Així, per exemple, en la Comunicació de la Comissió al Consell –Nous mercats de treball europeus oberts a tots i accessibles per a tots- es conté la proposta per a la creació



mitjans electrònics es considera una peça cabdal en la consecució dels objectius comunitaris.

En aquest sentit, entre d'altres iniciatives, cal destacar, el servidor EUROPA que, operatiu des de l'any 1995, ha anat evolucionant cap a un mecanisme fonamental de difusió de la informació comunitària, evidenciant la potencialitat de l'accés a la informació a través d'Internet<sup>280</sup>.

---

d'un lloc centralitzat d'informació sobre la mobilitat en Europa que elabori i connecti en xarxa dades procedents de fonts comunitàries i nacionals, amb la finalitat d'oferir als ciutadans informació integrada i fàcilment accessible sobre aspectes essencials en matèria d'oportunitats de treball, mobilitat i aprenentatge a Europa. Sobre la mateixa, el Comitè Econòmic i Social observa que, per la raó que no tothom té accés a Internet, caldrà recórrer a altres canals, com la ràdio i la televisió, o la difusió de la informació en oficines de correus i en altres locals administratius on acudeixin els migrants, així com en els punts de sortida i arribada a la Unió europea (aeroports, estacions de tren, ports, autopistes, etc.); Dictàmen del Comitè Econòmic i Social sobre la Comunicació esmentada -C 311/60, 7.11.2001, punt 2.3.3.1.

<sup>280</sup> La Comunicació de la Comissió al Consell, al Parlament europeu, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions relativa a "Un nou marc per a la cooperació en activitats referents a la política d'informació i comunicació de la Unió europea" (COM(2001) 354 final, 27.6.2001), que si bé apunta la importància de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en aquest camp no desenvolupa amb plenitud les seves implicacions, explica els orígens i evolució del citat recurs d'informació: "EUROPA se lanzó por iniciativa de la Comisión en 1995. En 1997, a propuesta del Parlamento Europeo, los Secretarios Generales de todas las Instituciones crearon un grupo de trabajo que posteriormente se convirtió en el Comité Editorial Interinstitucional de Internet, presidido por la Comisión.

Uno de los resultados de esta labor de cooperación ha sido una visión común del contenido y presentación de los titulares de la página de acceso general y de las páginas subyacentes. Se ha configurado un gráfico con presentaciones generales y ayudas de navegación comunes o interconectadas con el fin de conseguir una uniformidad global. En el futuro, esta colaboración se irá adaptando gradualmente para centrarse en el contenido de los distintos sitios.

Hoy por hoy, EUROPA es indudablemente el sitio más significativo a disposición del público y el más visitado de Europa. Puede comparars con algunos sitios de los Estados

Essent indiscutible la importància del recurs informació en el marc d'una nova societat informacional, la Comissió europea ha endegat un debat entorn un Llibre verd sobre la informació del sector públic en la societat de la informació<sup>281</sup>.

Les premisses d'aquest debat se centren en la rellevància de la informació del sector públic per a la realització de les llibertats i principis comunitaris, així com en un procés creixent d'obertura i transparència de les institucions i els organismes comunitaris, i en el fet que les noves tecnologies de la informació i

---

Unidos, tales como el del Congreso y la Presidencia. Cada día se registran 1.500.000 visitas a los documentos que integran el sitio. En la actualidad, el número de consultas se duplica de una año para otro; téngase en cuenta que el sitio incluye 1.500.000 documentos y 60 bases de datos, cada una de las cuales contiene varios cientos de miles de documentos.

Esto significa que EUROPA es actualmente un sitio que se halla en un proceso de fuerte crecimiento y que maneja una información voluminosa, compleja, variada, cambiante y multilingüe. Debe responder a una creciente demanda multilingüe y a unas constantes exigencias de actualización para satisfacer un número también creciente de usuarios de todo tipo, entre los cuales los no profesionales son cada vez más numerosos, de forma que su conducta, evidentemente, está empezando a constituirse en referencia.

En respuesta a todo ello, la Comisión está preparando nuevos cambios que se traducirán en una significativa mejora de la calidad. Dichos cambios darán paso a una EUROPA de segunda generación, EUROPA II, que muy pronto se presentará ante el pleno de la Comisión. Las conclusiones justifican un debate a nivel interinstitucional en términos todavía por especificar.

El objetivo de la Comisión es que EUROPA represente en el futuro las prácticas más actualizadas de la nueva gobernanza en Europa, simbolizadas por los términos 'e-Comisión', 'e-Europa' y 'e-Gobernanza'. Sus principales características son la interactividad, la rapidez y fiabilidad de las consultas, la evaluación del respaldo de la opinión pública y una práctica administrativa simplificada para todo el mundo".

<sup>281</sup> "La informació del sector públic: un recurs clau per a Europa. Llibre verd sobre la informació del sector públic en la societat de la informació" -COM(1998) 585-. Vegeu un comentari del mateix per Marie-José GARTO, "Las administraciones públicas y la Red: ¿una revolución posible?, a Pablo MAYOR i José M. de AREILZA (coords.), *Internet, una profecía*, Ariel, Barcelona, 2002, pp.163 i ss.

les comunicacions estan canviant la forma de treballar dels organismes del sector públic, propiciant el govern electrònic, el qual troba, precisament, com a un dels seus elements claus, l'impuls de la comunicació entre diverses administracions i la interacció amb els ciutadans i les empreses. Precisament, la difusió d'informació via Internet constitueix una part important del govern electrònic, essent el paradigma dels serveis d'informació (recollida d'informació ordenada i classificada que se sol·licita, com els llocs Webs), els quals, juntament, amb els serveis de comunicació i transacció, abracen els serveis del govern electrònic.

El Llibre verd destaca especialment la incidència de la "revolució electrònica" en l'accessibilitat i la difusió de la informació, posant en evidència el potencial d'Internet com a plataforma on els ciutadans i les empreses poden trobar fàcilment informació sobre el sector públic. D'altra banda, també emfatitza la dada de la comercialització de la informació pública<sup>282</sup>.

Com a fruit de les reaccions generades a l'esmentat Llibre Verd, la Comunicació de la Comissió al Consell, el Parlament Europeu, el Comitè Econòmic i Social i el Comitè de les Regions "e-Europa 2002: Creació d'un marc comunitari per a l'explotació de la informació del sector públic"<sup>283</sup>, aborda l'explotació comercial de la informació del sector públic a Europa, que es considera un element essencial en el marc de la nova economia digital i necessitat d'una harmonització normativa en l'àmbit comunitari, que probablement donarà lloc a una directiva comunitària en aquesta temàtica.

---

<sup>282</sup> Sobre la comercialització de les dades públiques, vegeu, entre d'altres, "Les données publiques: un gisement à exploiter?", *Revue française d'administration publique*, n. 72, oct-des 1994; Maurice RONAI, "Données publiques: accès, diffusion, commercialisation", *Problèmes politiques et sociaux, La Documentation française*, n. 773-774, 1996; Herbert MAISL, "Le citoyen 'internaute' Entre liberté d'accès aux documents et protection des données", *Revue française d'administration publique*, n. 81, gener-març 1997, pp. 83-84.

<sup>283</sup> COM(2001) 607 final, 23.10.2001.

## **6.2 En especial, el Reglament d'accés a la documentació de les institucions comunitàries**

Com és conegut, en l'àmbit de la Unió europea, l'accés a la documentació pública apareix lligada, en un intent d'aproximació al públic, amb el procés d'obertura i transparència de les institucions, així com per promoure la participació ciutadana en el debat públic<sup>284</sup>. També, s'entén que les noves tecnologies de la informació i la comunicació han de jugar un paper important en aquests objectius<sup>285</sup>.

---

<sup>284</sup> Sobre l'accés als documents de les institucions de la Unió europea, vegeu, entre d'altres, Severiano FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, capítol 4; Agustí CERRILLO, *La transparencia administrativa: Unión europea y medio ambiente*, Tirant lo blanch, València, 1998, capítol 2; Juan Francisco MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 55-74; Ian HARDEN, "Citizenship and Information", *European Public Law*, vol. 7, Issue 2, 2001; Deidre M. CURTIN, "Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout?", *Common Market Law Review*, 37, 2000; Ulf ÖBERG, "EU Citizens' Right to know: the Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999; Hans RAGNEMALM, "The Community Courts and Openness Within the European Union", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999.

<sup>285</sup> Així es desprèn clarament, per exemple, del Llibre blanc sobre la governança que, establint com a principis bàsics els d'obertura i participació, declara que: "La democràcia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. En 2001, se han realizado considerables progresos con la aprobación de nuevas normas que permiten a los ciudadanos un mayor acceso a los documentos de la Comunidad.

Pero las Instituciones y los Estados miembros tendrán también que establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas (...).

Las tecnologías de la información y la comunicación desempeñaran un papel importante. Así, el sitio Web EUROPA de la Unión Europea deberá convertirse en una plataforma interactiva de información, diálogo y debate, conectando las distintas redes que operan paralelamente en este sentido en toda la Unión"; "La Governança Europea. Un Llibre Blanc", COM(2001) 428 final, 25.7.2001.

Pel que fa a l'accés a la informació electrònica en la Unió europea, cal destacar el recentment aprovat Reglament (CE) n. 1049/2001 del Parlament europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament europeu, del Consell i de la Comissió<sup>286</sup> (en endavant, RAPD), en base a l'article 255 del TCE, que reconeix el dret d'accés a la documentació de les institucions comunitàries<sup>287</sup>, en els termes següents:

"1. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

2.El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos".

Doncs bé, el RAPD suposa un gran avenç respecte uns codis de conducta adoptats mitjançant decisions de les distintes institucions comunitàries sobre

---

<sup>286</sup> DO L 145/43, 31.5.2001

<sup>287</sup> Introduït pel Tractat d'Amsterdam, pel qual es modifica el Tractat de la Unió europea, els Tractats constitutius de les Comunitats europees i determinats actes connexos (DO C 340, 10.11.97). Signat a Amsterdam el 2 d'octubre de 1997, va entrar en vigor l'1 de maig de 1999, d'acord amb el que estableix l'apartat 2 de l'article 14, en haver-se disposat el darrer instrument de ratificació el 30 de març (DO C 120, 1.5.1999). L'Estat espanyol va concedir l'autorització per a la prestació del consentiment amb respecte al Tractat d'Amsterdam mitjançant la Llei Orgànica 9/1998, de 16 de desembre (BOE n. 301, 17.12.1998). L'instrument de ratificació del Tractat fou publicat al BOE n. 109, 7.05.1999).

l'accés als documents, en distints aspectes o qüestions<sup>288</sup>, inclosa la tecnològica (es tracta de les Decisions 93/731/CE del Consell, de 20 de desembre de 1993, relativa a l'accés del públic als documents del Consell<sup>289</sup>, modificada per la Decisió 96/705/CE, CECA, Euratom<sup>290</sup>, la Decisió de la Comissió de 8 de febrer de 1994, sobre l'accés del públic als documents de la Comissió (94/90/CECA, CE, Euratom)<sup>291</sup>, modificada per la Decisió 96/567/CE, CECA, Euratom, de 19 de setembre de 1996<sup>292</sup>, i la Decisió 97/632/CE, CECA, del Parlament europeu, de 10 de juliol de 1997, relativa a l'accés del públic als documents del Parlament europeu<sup>293</sup>; igualment altres organismes comunitaris van adoptar Decisions sobre l'accés als seus documents<sup>294</sup>, totes elles amb un règim similar<sup>295</sup>).

---

<sup>288</sup> Per exemple, ampliant la definició de document accessible amb independència que hagi estat o no elaborat per la institució en què es trobi.

<sup>289</sup> DO L 340, 31.12.1993.

<sup>290</sup> DO L 325, 14.12.1996.

<sup>291</sup> DO L 46, 18.2.1994.

<sup>292</sup> DO L 247, 28.9.1996.

<sup>293</sup> DO L 263, 25.9.1997.

<sup>294</sup> Així, el Comité de les Regions (Decisió, de 17 de setembre de 1997, relativa a l'accés públic als seus documents -DO L 351, 23.12.1997); el Tribunal de Comptes europeu (Decisió 18/97 per la qual s'estableixen normes internes relatives al tractament de les sol·licituds d'accés als documents de què disposa el Tribunal -DO C 295, 23.9.1998); el Banc central europeu (Decisió de 3 de novembre de 1998, relativa a l'accés públic als documents i arxius del Banc Central europeu -DO L 110, 28.4.1999); la Fundació europea per a la millora de les condicions de vida i de treball (Decisió de 21 de novembre de 1997, sobre un codi de conducta relatiu a l'accés del públic als documents de la Fundació europea per a la millora de les condicions de vida i de treball -DO L 296, 17.11.1999).

<sup>295</sup> El sintetitzem breument prenent com a model la Decisió del Consell. Les disposicions de la Decisió del Consell 93/731/CE són d'aplicació a qualsevol document del què el Consell en sigui l'autor, independentment del suport en què figuri, amb excepció dels documents l'autor dels quals sigui una altra persona, organisme o institució aliena al Consell, si bé s'estableixen excepcions, encaminades a protegir l'interès públic, l'individu i la intimitat i, amb respecte a les disposicions que regulen la informació reservada. Procedint a una anàlisi més detallada del contingut de la Decisió, aquesta estableix, com

Seguint les directrius de l'article 255 TCE, i de conformitat amb el RAPD, el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió ja han modificat els seus reglaments

---

a regla general, que el públic tindrà accés als documents del Consell (art. 1.1). Per "document del Consell" s'entén tot escrit, sigui quin sigui el seu suport (per tant, inclou els electrònics), que contingui dades i que estigui en poder de la institució, l'autor del qual sigui el propi Consell i no una persona física o jurídica, un Estat membre, una altra institució o òrgan comunitari o qualsevol altre organisme nacional o internacional -en aquests casos la sol·licitud haurà d'anar adreçada als autors directament- (art. 1.2 i 2.2). La sol·licitud d'accés a un document haurà de dirigir-se per escrit al president del Consell i haurà d'estar formulada amb la suficient precisió i contenir els elements necessaris per identificar els documents sol·licitats i, en cas de ser necessari, se li podrà demanar que precisi més la sol·licitud (art. 2.1). L'accés al document podrà fer-se bé mitjançant la consulta in situ del document o bé mitjançant entrega d'una còpia a costa del sol·licitant, corresponent al secretari general fixar la taxa corresponent (art. 3.1). La documentació facilitada no podrà ser reproduïda, difosa o emprada amb finalitats comercials, per venda directa, sense autorització prèvia del Secretari general (art. 3.3). Les excepcions a l'accés que justifiquen una denegació a l'accés a la documentació del Consell són per evitar que la seva divulgació menyscabi: la protecció de l'interès públic (seguretat pública, relacions internacionals, estabilitat monetària, procediments judicials, activitats d'inspecció i investigació); la protecció de l'individu i la intimitat; la protecció del secret en matèria comercial i industrial; la protecció dels interessos financers de la Comunitat; la protecció de la confidencialitat sol·licitada per la persona física o jurídica que hagi proporcionat alguna de les dades contingudes en el document o exigida per la legislació de l'Estat membre que hagi facilitat alguna de les dades (art. 4.1). L'accés també podrà denegar-se per protegir el secret de les deliberacions del Consell (art. 4.2). La sol·licitud haurà de ser resposta en el termini d'un mes, i tan sols en el cas d'una resposta negativa, haurà de motivar-se la denegació i informar al sol·licitant que disposa d'un mes per presentar una sol·licitud de confirmació (art. 7.1). En cas de no resoldre en el termini assenyalat, s'entendrà com una decisió de denegació, excepte que es presenti la sol·licitud de confirmació (art. 7.2). La decisió de denegar-la haurà de produir-se en el termini d'un mes, motivant-la degudament, que es posarà en coneixement del sol·licitant a la major breujetat possible i per escrit, informant-li a més a més de la possibilitat d'accés al Defensor del Poble per part de les persones físiques i del control de la legalitat dels actes del Consell pel Tribunal de Justícia (art. 7.3). La manca de resposta dins del mes s'entendrà com la denegació de la sol·licitud de confirmació (art. 7.4).

interns amb l'objecte d'incloure disposicions específiques em matèria d'accés als seus documents<sup>296</sup>.

Pel que fa a l'element tècnic o tecnològic, cal destacar que el RAPD recull algunes referències explícites als mitjans electrònics, com a l'hora de definir el terme document de manera que inclogui el suport electrònic<sup>297</sup>; en precisar que la sol·licitud d'accés es podrà formular en format electrònic<sup>298</sup>, essent un exemple de l'ús de la tecnologia en la tramitació administrativa comunitària; en determinar que l'accés es podrà efectuar mitjançant una còpia telemàtica<sup>299</sup>; o en preveure que l'accés al registre de documents de cada institució caldrà facilitar-lo per mitjans electrònics<sup>300</sup>.

---

<sup>296</sup> Decisió del Parlament Europeu, 13 de novembre de 2001, per la qual s'adapta el seu Reglament intern i Decisió de la Mesa relativa a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu –DO C 374, 29.12.2001; Decisió del Consell, de 29 de novembre de 2001, per la qual es modifica el Reglament intern del Consell –DO L 313, 30.11.2001; Decisió de la Comissió, de 5 de desembre de 2001, per la qual es modifica el seu Reglament intern –DO L 345, 29.12.2001.

<sup>297</sup> A efectos del RAPD, s'entén per document: "todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución" (art. 3.a).

<sup>298</sup> Aquesta possibilitat està expressament recollida a l'article 6.1 RAPD, sobre sol·licituds: "Las solicitudes de acceso a un documento deberán formularse en cualquier forma escrita, incluida el formato electrónico (...)".

<sup>299</sup> En efecte, l'article 10.1 RAPD diu que: "El acceso a los documentos se efectuará, bien mediante consulta in situ, bien mediante entrega de una copia que, en caso de estar disponible, podrá ser una copia electrónica, según la preferencia del solicitante. Podrá requerirse al solicitante que corra con los gastos de realización y envío de las copias. Estos gastos no excederán el coste real de la realización y envío de las copias. La consulta in situ, las copias de menos de 20 páginas de formato DIN A4 y el acceso directo por medios electrónicos o a través del registro serán gratuitos".

<sup>300</sup> L'article 11 RAPD, sobre registres, en l'apartat 1, estableix que "para garantizar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el presente Reglamento,



Ara bé, la principal novetat consisteix en la previsió expressa d'un accés directe electrònic als documents, en consonància amb l'oferta tecnològica que el fa possible, a banda del procediment d'accés a la documentació. En aquest sentit, l'apartat 4 de l'article 2 RAPD, sobre beneficiaris i àmbit d'aplicació, estableix que els documents seran accessibles al públic o bé prèvia sol·licitud o bé directament en forma electrònica o a través d'un registre. I l'article 12 RAPD, sobre l'accés directe a través de mitjans electrònics o d'un registre, desenvolupa aquesta modalitat d'accés, en els termes següents:

"1. Las instituciones permitirán el acceso directo del público a los documentos, en la medida de lo posible, en forma electrónica o a través de un registro, de conformidad con las normas vigentes de la institución en cuestión".

La distinció entre forma electrònica i registre queda diluïda per la raó que els registres que les institucions han de posar a disposició del públic per a un millor exercici del dret d'accés seran normalment electrònics. En efecte, l'article 11 RAPD estableix que l'accés als registres s'hauria de facilitar per mitjans electrònics. Ara bé mentre aquests registres electrònics no siguin operatius igualment s'haurà de permetre i facilitar l'accés electrònic directe<sup>301</sup>.

Els documents que es podran obtenir electrònicament seran, en principi, tots aquells en què no concorri cap de les excepcions recollides en el propi RAPD<sup>302</sup>,

---

cada institución pondrá a disposición del público un registro de documentos. El acceso al registro se debería facilitar por medios electrónicos (...)"

<sup>301</sup> L'article 11.3 RAPD preveu, concretament, que "las instituciones adoptarán con carácter inmediato las medidas necesarias para la creación de un registro que será operativo a más tardar el 3 de junio de 2002".

<sup>302</sup> Les excepcions estan recollides en l'article 4 RAPD, que diu així: "1. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

a)el interés público, por lo que respecta a:

-la seguridad pública,

-la defensa y los asuntos militares,

que actuen com a límits al dret d'accés, i, en particular, els documents legislatius, això és, documents elaborats o rebuts en el marc dels procediments d'adopció d'actes jurídicament vinculants per a o en els Estats membres, i els relatius a l'elaboració de polítiques i estratègies, tal i com es desprèn de l'article 12<sup>303</sup>.

---

-las relaciones internacionales,

-la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro;

b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales.

2. Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de:

-los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual,

-los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico,

-el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría,

salvo que su divulgación revista un interés público superior.

3. Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior. Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para su uso interno, en el marco de las deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

4. En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos.

5. Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

6. En el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán (...).

<sup>303</sup> En concret, quan estableix: "En particular, se debería facilitar el acceso directo a los documentos legislativos, es decir, documentos elaborados o recibidos en el marco de los procedimientos de adopción de actos jurídicamente vinculantes para o en los Estados miembros, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4 y 9" (art. 12.2) i "siempre que

En la mateixa línia que el RAPD, l'actual proposta de Directiva<sup>304</sup> que té per objecte adaptar la Directiva 90/313/CEE del Consell, de 7 de juny de 1990, sobre llibertat d'accés a la informació en matèria de medi ambient<sup>305</sup>, adopta un posicionament en pro de l'ús de les noves tecnologies per a una difusió activa de la mateixa. Allò que busca és propiciar l'obtenció d'informació a Internet a partir d'un paper actiu de l'administració, que complementi l'accés tradicional canalitzat a través d'una sol·licitud prèvia<sup>306</sup>.

---

esa posible, se debería facilitar el acceso directo a otros documentos, en particular los relativos a la elaboración de políticas o estrategias" (art. 12.3).

<sup>304</sup> Proposta de Directiva del Parlament europeu i del Consell relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental -COM(2000) 402 final, 29.6.2000.

<sup>305</sup> Transposada a l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la Llei 38/1995, de 12 de desembre, sobre el dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Aquesta Llei representa -segons POMED SÁNCHEZ- una mostra clara de la insuficiència del marc legal existent en el nostre país sobre el dret d'accés i, en particular, de l'article 37 LRJPAC; "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa", *RAP*, n. 142, p. 472.

<sup>306</sup> Tal i com queda palès en el comentari a l'article 7 del text: "La Directiva 90/313/CEE tenía principalmente por objeto lo que se denomina 'suministro pasivo' de información, es decir, la divulgación de información por una autoridad pública previa petición. Sólo incluía una única y breve disposición sobre el 'suministro activo' de información, es decir, los datos que las autoridades públicas deben poner a disposición del público en el ejercicio normal de sus actividades. Según esta disposición, los Estados miembros deben proporcionar al público información general sobre el estado del medio ambiente, por ejemplo mediante la publicación periódica de informes descriptivos (...) Por esta razón conviene dar un nuevo impulso a la difusión activa de información medioambiental en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, objetivo para el que debe utilizarse tecnología de la telecomunicación informática y/o electrónica (...) Con el fin de tener en cuenta la evolución de la denominada 'sociedad de la información', la propuesta prevé que las autoridades públicas se esfuercen razonablemente en conservar la información medioambiental, y, en especial de los tipos enumerados, en formas y formatos fácilmente reproducibles y accesibles a partir de redes de telecomunicación informática como Internet. Conforme al principio de subsidiariedad, las disposiciones concretas para suministrar y difundir información como, por ejemplo, la creación de páginas web accesibles por Internet, se deja a elección de los Estados

En cap cas, però, el RAPD fa al·lusió a Internet, la qual cosa respon al principi de neutralitat tecnològica que inspira en general la normativa comunitària, si bé és clar que està responent a aquest fenomen tecnològic.

És clar que l'articulació d'un accés directe, sense necessitat d'haver de presentar una sol·licitud prèvia, i preferentment a través de mitjans electrònics, prescindint-se del seguiment d'un procediment administratiu, facilita l'exercici del dret dels ciutadans i empreses als documents comunitaris, quant a una major rapidesa i comoditat en l'accés i per la possibilitat de poder seleccionar tants documents com es vulguin, i, en darrer terme, la consecució de la transparència en l'actuació comunitària, a més de poder facilitar la participació ciutadana en la presa de decisions públiques en el supòsit de voler-se que sia així.

En definitiva, allò que queda palès en l'àmbit comunitari, és que les noves tecnologies justifiquen un nou marc normatiu que impulsi la difusió informativa a partir d'una actuació d'ofici, superadora de la concepció tradicional de l'accés a la documentació a partir d'una sol·licitud d'accés.

---

miembros (...)" ; Proposta de Directiva del Parlament europeu i del Consell relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental -COM(2000) 402 final, 29.06.2000.

**PART SEGONA: LA CRIPTOGRAFIA ASIMÈTRICA O DE CLAU PÚBLICA COM A UNA SOLUCIÓ TÈCNICA PER A L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA I LA NORMATIVA SOBRE FIRMA ELECTRÒNICA**

Com hem vist en la primera part d'aquest treball, la incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en l'àmbit de les administracions públiques, podent configurar un nou paradigma d'administració pública (l'administració pública electrònica), ha de fer-se de conformitat amb els paràmetres establerts en l'article 45 LRJPAC, sobre el règim jurídic de l'ús dels mitjans electrònics en l'àmbit de les administracions públiques, que, d'altra banda, es reproduïxen en la normativa administrativa estatal i autonòmica aprovada en aquest àmbit.

Com s'ha dit, l'article 45 LRJPAC reconeix la validesa i eficàcia del document administratiu electrònic sempre que reuneixi un conjunt de requisits que, a la seva vegada, es corresponen amb els predicables de la documentació en paper i signada manuscritament (autenticitat, integritat, conservació, etc.); la raó de la seva prescripció expressa respon al fet que en el món digital o electrònic no tots els mecanismes garanteixen aquests atributs intrínsecs al document tradicional o clàssic.

Doncs bé, tecnològicament, a banda d'altres possibles sistemes que garanteixin els requisits exigits per la LRJPAC, que no realitza cap opció a favor d'una tecnologia determinada, la criptografia asimètrica o de clau pública i la infraestructura que la suporta (*Public Key Infrastructure, PKI*)<sup>307</sup> permet

---

<sup>307</sup> Els components d'una PKI són, essencialment: un servidor de certificats; directoris, on figuren els certificats vigents i revocats; sistema de revocació, per prevenir l'ús d'un certificat revocat; sistema automàtic de renovació, tant de les claus com dels certificats, al complir-se el seu període de vigència; historial de claus (relació de les dades encriptades per les claus emeses); sistema de còpia de seguretat i recuperació de les claus emeses; sistema de "validació" dels certificats emesos per altres autoritats de certificació; software d'usuari, per tal que l'usuari de les claus pugui accedir als serveis requerits; time stamping, que serveix per autenticar la data i l'hora en què es realitza una determinada transacció o comunicació; Andrés FONT, *Seguridad y Certificación en el Comercio Electrónico*, Fundación Retevisión, Madrid, 2000, p. 63. Es tracta de termes que ara només avancem i que al llarg de les properes pàgines es tornaran a tractar a partir de la seva adaptació en la normativa sobre firma electrònica que, ja avancem, està pensada per

perfectament el compliment dels requisits legals per a què l'administració pública electrònica sigui una realitat, comptant amb un nivell de seguretat equivalent o fins i tot superior al de les transaccions fetes amb els mecanismes tradicionals, a l'igual que passa en l'àmbit del comerç electrònic (de fet, no es pot obviar que aquestes aplicacions sovint han estat desenvolupades per respondre als problemes de seguretat fets palesos en l'activitat comercial a la xarxa, essent, posteriorment, incorporades al sector públic).

La implementació d'una infraestructura de clau pública que la suporti es considera el mecanisme principal per a fer realitat una administració pública electrònica segura, sense que això suposi excloure l'ús d'altres tecnologies. Aquesta està essent precisament l'opció promoguda a molts països del nostre entorn socio-cultural<sup>308</sup>, i des de la mateixa Unió europea<sup>309</sup>, o per les administracions públiques espanyoles –com es veurà.

En aquesta part, veurem en què consisteix aquest ventall d'ofertes tecnològiques de clau pública i el seu encaix en l'ordenament jurídic espanyol, amb especial atenció a la normativa sobre firma electrònica. Per això, s'examina amb caràcter

---

a la firma digital, essent aquesta una aplicació de la criptografia de clau pública i que precisa, per tant, d'una infraestructura de clau pública (PKI).

<sup>308</sup> Així, a Austràlia, Canadà, Dinamarca, Finlàndia, Noruega, Hong-Kong, Japó, Singapur, Regne Unit, Holanda, Estats Units, etc. Per a més informació, *Trusted Services and Public Key Infrastructure*, Editors Rogers W/O OKOT-UMA i Larry CAFFREY, Commonwealth Secretariat, 2000, Capítol 5, pp. 17 i ss.

<sup>309</sup> A banda de l'adopció de la Directiva sobre firma electrònica, la recent Resolució del Consell de 28 de gener de 2002 relativa a un enfocament únic i a accions específiques en matèria de seguretat de les xarxes i de la informació (DO C 43/2, 16.02.2002), demana als Estats membres, entre d'altres esforços: "que, para finales del año 2002, tomen medidas importantes para alcanzar, en sus actividades de administración y contratación electrónicas, soluciones eficaces e interoperativas basadas, cuando sea posible, en normas reconocidas en materia de seguridad, que podrían incluir programas de fuentes abiertas, así como para introducir la firma electrónica con objeto de que dichos servicios públicos, que requieren un sistema de autenticación muy seguro, puedan prestarse en línea". Igualment, en l'àmbit del pla d'acció *eEurope 2002*.

introdutori, el funcionament tècnic d'aquestes aplicacions tecnològiques i la seva rebuda en el dret en general, per finalment centrar-nos en l'àmbit de les administracions públiques.



CAPÍTOL 5: LA CRIPTOGRAFIA ASIMÈTRIA O DE CLAU PÚBLICA.  
FIRMA ELECTRÒNICA I ADMINISTRACIÓ PÚBLICA ELECTRÒNICA

## **1. LES TÈCNiques CRIPTOGRÀFIQUES ASIMÈTRIQUES O DE CLAU PÚBLICA: LA FIRMA DIGITAL I EL XIFRATGE ASIMÈTRIC**

### **1.1 La firma digital, des d'una perspectiva tècnica. Distinció de la firma electrònica**

Sota el concepte genèric i tècnicament indefinit de firma electrònica hi caben múltiples formes de signar electrònicament, que presenten en comú la característica de què, a diferència de la firma manuscrita o tradicional, no es troben en suport paper. Així, són firmes electròniques, per exemple, tant la firma digital com una firma manuscrita digitalitzada.

La firma digital (un tipus específic de firma electrònica), en canvi, sí és tecnològicament específica, perquè es basa en una tècnica determinada -la criptografia asimètrica o de clau pública. A diferència d'altres firmes electròniques que són poc segures (un nom o una firma manual digitalitzada al final d'un document electrònic)<sup>310</sup>, la digital es considera segura perquè garanteix, sempre que es donin uns requisits determinats, els requisits d'autenticitat i integritat del document signat electrònicament.

Tot seguit, davant la importància d'aquesta modalitat tècnica de signatura, exposarem el funcionament de la firma digital<sup>311</sup>, la qual cosa, d'altra banda, és cabdal per entendre la normativa sobre firma electrònica.

---

<sup>310</sup> Tant és així que alguns autors qüestionen la seva condició de firma. Així, A. MARTÍNEZ NADAL, *La ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 38-39.

<sup>311</sup> Per a més informació, vegeu A. MARTÍNEZ NADAL, *La Ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 41 i ss. i *Comercio electrónico, firma digital y autoridades de certificación*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 39 i ss; Rosa JULIÀ BARCELÓ i Thomas VINJE, "Hacia un marco europeo sobre firmas digitales y criptografía. La Comisión europea da un paso adelante en pro de la confidencialidad y seguridad en las comunicaciones electrónicas", *Revista de Derecho Mercantil*, n. 228, 1998, pp. 695-714; Fernando RAMOS SUÁREZ, "La firma digital", *Revista Electrónica de Derecho Informático*, n. 9, abril 1999 (<http://www.v2.vlx.com/global/redi>)

La firma digital, com hem dit, es basa en la criptografia asimètrica o de clau pública en la qual s'empra un parell de claus (una pública i una privada), relacionades matemàticament. La privada serveix per xifrar i la pública per desxifrar. Per tant, qui signa ho fa amb la seva clau privada (que la té únicament ell, excepte en cas de pèrdua o robatori) i qui rep el missatge signat digitalment desxifra la firma amb la clau pública del signatari (de la qual se'n fa difusió), donant com a resultat la verificació de la signatura. De fet, la clau privada s'aplica a una versió resumida o comprimida del text del missatge, coneguda com empremta digital del document, i que és el resultat de l'aplicació d'un algoritme unidireccional o funció matemàtica (coneguda com a funció *hash*) al missatge. El producte de l'empremta digital xifrada per la clau privada és pròpiament la firma digital. Posteriorment, un cop rebut el missatge sencer i en clar i la firma digital, s'aplica la clau pública a la firma digital per desxifrar-la i verificar la signatura digital. Paral·lelament, s'aplica la funció *hash* al missatge en clar rebut. En el cas que les dues empremtes digitals coincideixin, la del document enviat i la del document rebut, la integritat queda garantida. Així, si el missatge firmat ha estat alterat durant la transmissió o fins i tot posteriorment les dues versions comprimides no coincidiran. Val a dir que la introducció d'una sola coma en el text del document rebut donaria lloc a una versió resumida distinta a la del document enviat.

Respecte a l'autenticitat del missatge, queda garantida amb l'expedició d'un certificat digital per part d'un tercer de confiança que conté entre d'altres coses la clau pública del signatari, on s'acredita que aquesta clau pública correspon efectivament a qui diu ser el signatari perquè prèviament se l'ha identificat. Amb l'aplicació de la funció *hash* s'obté una versió comprimida que es xifrarà amb la clau privada de l'autoritat de certificació. Així, quan es rebí un missatge signat digitalment, primer es desxifrarà el certificat mitjançant la clau pública de l'autoritat de certificació, obtenint la clau pública del signatari que serà utilitzada per desxifrar la firma digital. La verificació suposa l'autenticitat del missatge.

En resum, la firma digital és un mecanisme de clau pública que vincula la identitat del signatari a un document, al mateix temps que garanteix la integritat del mateix.

Cal tenir en compte que, per tal de què el sistema sigui segur, és important que la generació de claus sigui altament fiable, de manera que la clau privada no es pugui deduir de la clau pública, que siguin úniques per a cada signatari, i que la privada resti sota el control exclusiu del signatari. Per això, la figura de l'autoritat de certificació també esdevé una peça fonamental del sistema, i no només en el moment de la generació de claus (públiques i privades) i els certificats digitals, sinó també en el de la gestió del directori dels certificats digitals i en la revocació i suspensió dels certificats.

Finalment, cal assenyalar que, a pesar d'aquesta complexitat tècnica en el funcionament de la firma digital, el seu ús és molt simple, ja que es fa cliquejant l'opció pertinent (d'igual manera que l'ús del correu electrònic és molt més fàcil que entendre la tècnica que el fa possible).

## **1.2 El xifratge asimètric, des d'un punt de vista tècnic**

Aquesta aplicació de la criptografia asimètrica garanteix la confidencialitat dels documents i comunicacions electròniques.

El xifratge asimètric consisteix en transformar un text en clar en un text il·legible de manera que només pugui ser desxifrat per aquell que tingui la clau de desxifratge. El seu funcionament es basa en un parell de claus, una pública i una privada, a l'igual que la firma digital, ja que ambdós mecanismes es basen en la criptografia asimètrica o de clau pública. L'emissor xifrarà el missatge o document amb la clau pública del destinatari i aquest, quan el rebí o el vulgui llegir, el desxifrarà amb la seua clau privada. Recordem que, en la firma digital, l'ús de les claus es fa en un sentit invers, la privada és per signar i la pública per verificar la signatura. El xifratge és útil en les comunicacions electròniques en

xarxes obertes com Internet i també per al magatzematge d'informació electrònicament.

El xifratge simètric, basat en una clau secreta única, també garanteix el requisit de la confidencialitat i és molt emprat perquè, a diferència de l'asimètric, és molt ràpid. Una aplicació és el protocol *Secure Socket Layer* en la navegació per Internet a través del *World Wide Web*.

D'altra banda, també és possible l'ús combinat d'ambdós classes de xifratge en els correus electrònics o l'intercanvi de documents electrònics. L'asimètric es fa servir per xifrar la clau secreta amb la qual es xifra prèviament el document signat digitalment per raó de la seva major rapidesa.

## **2. LES TÈCNiques CRIPTOGRÀFIQUES ASIMÈTRIQUES O DE CLAU PÚBLICA I LA SEVA RECEPCIÓ JURÍDICA**

### **2.1 La firma digital/electrònica, des d'una perspectiva jurídica**

Atesa la virtualitat de la firma electrònica i, en especial, de la firma digital per incrementar la seguretat jurídica en les transaccions electròniques, diferents Estats i altres organismes supranacionals o internacionals han propiciat l'aparició de lleis específiques sobre les mateixes en els darrers anys. Mentre les primeres versaven únicament sobre la firma digital, les posteriors tenen per objecte, en pro d'un principi de neutralitat tecnològica, la firma electrònica, encara que bàsicament estan pensades per a la digital, per la raó que és la modalitat tècnica que ofereix un alt nivell de seguretat. Dins d'aquest segon grup, se situa la normativa espanyola sobre firma electrònica, que es comentarà més extensament en altres apartats. Totes elles, però, tenen en comú el reconeixement de l'ús i l'eficàcia jurídica d'aquesta nova modalitat de signar en el ciberespai.

El primer intent jurídic a nivell mundial ha estat la Llei de firma digital de l'Estat de Utah (*Utah Digital Signature Act*), de l'any 1995, seguida, als Estats Units,

d'altres Lleis aprovades per la majoria dels Estats federats<sup>312</sup>, que l'han pres com a model, fins que a l'any 2000, ha entrat en vigor la Llei federal sobre signatures electròniques per al comerç nacional i global (*Electronic Signatures in Global and National Commerce Act*)<sup>313</sup>, en un intent d'aportar una major harmonització legislativa entre els distints Estats.

A Europa, el primer país que regulà la firma digital va ser Itàlia, mitjançant el *Reglamento contenente modalità di applicazione dell'articolo 15, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, in formazione, archiviazione e trasmissione di documenti con strumenti informatici e telematici*, aprovat pel Decret del President de la República de 10 de novembre de 1997, si bé la normativa tècnica no va ser aprovada fins l'any 1999 mitjançant un Decret del President del Consell de Ministres de 8 de febrer<sup>314</sup>. L'any 1997, però uns mesos després, el 13 de juny, el Bundestag aprovà la *Informations- und Kommunikationsdienste-Gesetz - IuKDG.*, desenvolupada també reglamentàriament. Posteriorment, a Portugal es promulgà

---

<sup>312</sup> Com a mínim a 26 Estats. Vegeu, McBRIDE, BAKER & COLES, *Summary of E-Commerce and Digital Signature Legislation* <<http://www.mbc.com/ecommerce.html>>; Albert GIDARI i John P. MORGAN, *Survey of Electronic and Digital Signature Legislative Initiatives in the United States* <http://www.ilpf.org.digsigf/update.htm>

<sup>313</sup> Disponible a <http://thomas.loc.gov/cgi-bin> Per a un comentari sobre aquesta llei, vegeu Jeremiah S. BUCKLEY i Margo H. TANK, "Electronic Signatures-Changing the Financial Landscape", *Consumer Finance Law Quartely Report*, Spring 2000; F. Lawrence STREET i Mark P. GRANT, *Law of the Internet*, Lexis Publishing, New York-San Francisco, 2001, pp. 66-73. A banda de la Llei esmentada en el text principal, la *Uniform Electronic Transactions Act* de 1999 també té per objecte la firma electrònica i el document electrònic, tant en l'àmbit privat com en el governamental, així com la *Reduction Paperwork Act* de 1995, que impulsa l'ús de mitjans electrònics, com ara la firma digital, en l'administració federal.

<sup>314</sup> Vegeu, entre d'altres, Antonio A. MARTINO. "Reconocimiento del valor jurídico del documento digital en Italia: Breve historia de una ley", *Revista Electrónica de Derecho Informático*, n. 16, novembre de 1999; Miguel Ángel NAVARRETE, "Hacia una regulación positiva del documento electrónico. El modelo italiano", *Revista Electrónica de Derecho Informático*, n. 11, juny de 1999 (ambdós disponibles a <http://v2.vlex.com/global/redi>).

el Decret-llei n. 290-D/99, de 2 d'agost de 1999, sobre firma digital, i, uns mesos més tard, a Espanya es publica el Reial decret-llei sobre firma electrònica, que es comentarà amb més detall al llarg d'aquest Capítol.

A l'àmbit de la Unió europea, davant el perill de l'existència de regulacions distintes dels Estats membres per a la lliure circulació de béns i serveis en el mercat interior i el desenvolupament del comerç electrònic a la Unió<sup>315</sup>, l'any 1997, la Comissió presentà una Comunicació al Consell, al Parlament europeu, al Comitè econòmic social i al Comitè de les Regions sobre "El foment de la seguretat i la confiança en les comunicacions electròniques: Cap a un marc europeu per a les firmes digitals i el xifratge"<sup>316</sup>, la qual derivà en la proposta de Directiva sobre un marc comunitari per a la firma electrònica<sup>317</sup>, de l'any 1998, i, finalment, s'aprovà la Directiva 1999/93/CE del Parlament europeu i del Consell

---

<sup>315</sup> La necessitat d'una regulació homogènia ja es plantejà en la Comunicació de la Comissió de les Comunitats europees al Consell, al Parlament europeu, al Comitè econòmic i social i al Comitè de les regions sobre la iniciativa europea de comerç electrònic (COM (97) 157 final), presentada el 16 d'abril de 1997, quan ja s'havia dictat la normativa italiana citada.

<sup>316</sup> COM(97) 503. Per a un comentari excel·lent a dita comunicació, vegeu Rosa JULIÀ BARCELÓ i Thomas VINJE, "Hacia un marco europeo sobre firmas digitales y criptografía. La Comisión Europea da un paso adelante en pro de la confidencialidad y seguridad en las comunicaciones electrónicas", *Revista de Derecho Mercantil*, n. 228, 1998, pp. 695 i ss.

<sup>317</sup> COM(98) 297 final. Alguns comentaris específics als esborranys de la directiva sobre firma electrònica són, entre d'altres més generals: A. MARTÍNEZ NADAL, "Aproximación al borrador de propuesta de directiva para un marco común en materia de firma electrónica y proveedores de servicios relacionados", *Actualidad Informática Aranzadi*, n. 29, oct. 1998; F. GALINDO, "El proyecto de Directiva europea sobre firma electrónica", *La Ley*, 1998-3.

sobre un marc comunitari per a la firma electrònica<sup>318</sup>, la qual haurà de ser degudament transposada pels Estats membres<sup>319</sup>.

D'aquesta manera, els països comunitaris comptaran amb una regulació jurídicotècnica harmònica<sup>320</sup>, la qual també té en compte les tasques dutes a terme pels organismes internacionals competents. En concret, l'adopció de la Directiva esmentada es fonamenta, segons es declara en la mateixa, en l'aproximació de les disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres per tal de facilitar l'exercici de l'activitat de prestadors de serveis de certificació (art. 47.2 TCE), la lliure circulació de serveis (art. 55 TCE) i, en definitiva, l'establiment i el funcionament del mercat interior (art. 95 TCE)<sup>321</sup>.

---

<sup>318</sup> Directiva 1999/93/CE del Parlament europeu i del Consell de 13 de desembre de 1999 per la qual s'estableix un marc comunitari per a la firma electrònica (DO L 13, 19.1.2000).

<sup>319</sup> Essent un procés ja endegat a varios països. Així, per exemple, es pot citar l'*Electronic Communications Act* anglesa del 2000 (per un comentari sobre la mateixa, i els seus antecedents, Lilian EDWARDS i Charlotte WAELDE, *Law & the Internet. A Framework for Electronic Commerce*, Hart Publishing, 2000, pp. 44 i ss; també, Susan SINGLETON, *eCommerce. A practical Guide to the Law*, Gower, 2001, pp. 67-69) o la modificació del Codi civil francès mitjançant la *Loi 2000 – 230 de 13 març 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relatif à la signature électronique* -JO n. 62, 14 març 2000, p. 3968- i el *Decret n. 2001 – 272 de 30 de març de 2001 pris pour l'application de l'article 1316 – 4 du Code civil et relatif à la signature électronique* -JO, n. 77, de 31 de maç de 2001, p. 5070- (per a un comentari més detallat, Thierry PIETTE – COUDOL, *La signature électronique*, Litec, París, 2001; Séverine MAS – FOVEAU i Malika BENACHOUR – VERSTREPEN, *Le commerce électronique en toute confiance*, Litec, París, 2001, pp. 93 i ss).

<sup>320</sup> Fet que destaca Jesús Ignacio FERNÁNDEZ DOMINGO, "La contratación electrónica y el Real Decreto-Ley 14/1999 sobre firma electrónica", *Actualidad Civil*, n. 14, 3-9 abril 2000.

<sup>321</sup> De fet, el criteri de l'harmonització normativa, contingut a l'article 95 TCE, està essent la base principal per legislar en matèria de noves tecnologies, tal com s'observa, per exemple, en la normativa comunitària sobre les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques. Sobre l'harmonització de legislacions, vegeu, per tots, Paz ANDRÉS



Al marge de les distintes regulacions estatals i comunitària, els organismes internacionals han vist la necessitat de potenciar l'harmonització en aquest àmbit i així, per exemple, la Comissió de Nacions Unides sobre el Dret Mercantil Internacional ha aprovat una Llei model sobre las firmes electròniques l'any 2001<sup>322</sup>.

## 2.2 El xifratge i la seva problemàtica jurídica

El xifratge, a diferència de la firma digital, planteja una major problemàtica jurídica, per la raó que hi ha un fort conflicte d'interessos entre la protecció de la intimitat, en especial el secret de les comunicacions (el dret a xifrar les comunicacions per garantir-ne el secret), i l'exercici del control per part dels poders públics, pel fet que la intercepció de comunicacions electròniques xifrades amb una tecnologia molt segura pot esdevenir tècnicament impossible.

És un tema polèmic, que enfronta posicions i encara pendent de solucions concretes. En general, en l'òrbita dels Estats democràtics, s'observa una vocació de no obstruir el desenvolupament del comerç electrònic garantint l'ús del xifratge per potenciar la confiança dels usuaris en la seguretat de les comunicacions a Internet sense limitar el dret a la intimitat de les persones i el secret de les comunicacions<sup>323</sup>, si bé hi ha hagut algun intent, sense èxit, de

---

SÁENZ DE SANTA MARÍA, Javier A. GONZÁLEZ VEGA, Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 2000, pp. 664-666.

<sup>322</sup> Per a un comentari detallat del Projecte de la citada Llei model sobre firma electrònica, vegeu Agustín MADRID PARRA, "Ley modelo de la CNUDMI/UNCITRAL para las firma electrónicas", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, pp. 817 i ss.

<sup>323</sup> En canvi, la prohibició del xifratge és comú en Estats que exerceixen un fort control sobre els ciutadans, com ara Xina, Corea del Sud i Taiwan; M<sup>a</sup> Luísa FERNÁNDEZ ESTEBAN, *Nuevas tecnologías, Internet y Derechos Fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, p. 149.

potenciar l'entrega de claus privades de xifratge en determinats organismes públics, que ha suscitat el rebuig dels grups defensors dels drets i llibertats<sup>324</sup>.

Així, a la Unió europea, les directrius comunitàries són a favor de no establir restriccions en l'ús dels mitjans criptogràfics per tal de no impedir el desenvolupament del comerç electrònic, ja que la confidencialitat de la informació i les comunicacions es veu com un element clau per aconseguir la confiança dels usuaris en aquest nou entorn, tal i com s'assenyala en la Comunicació de la Comissió sobre "El foment de la seguretat i la confiança en la comunicació electrònica. Cap a un marc europeu per a la firma digital i el xifratge" –COM(97) 503 final. En aquest sentit, un dels objectius expressats en aquest document era la reforma del Reglament de productes de doble ús<sup>325</sup>, que finalment s'ha dut a terme l'any 2001, per tal de disminuir les restriccions en les exportacions de tècniques de xifratge en la Unió europea<sup>326</sup>.

En l'àmbit de l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament a Europa, també s'han establert unes directrius sobre l'ús de la criptografia, en la Recomanació de 27 de març de 1997<sup>327</sup> que es decanten per l'ús de tècniques criptogràfiques per generar confiança en els sistemes d'informació i comunicacions, el respecte del dret a la intimitat, sense impedir que s'estableixin restriccions per assegurar l'interès públic en els diferents Estats sempre que siguin proporcionades, i la cooperació internacional en aquesta matèria.

---

<sup>324</sup> Així, per exemple, el projecte *Clipper* dels Estats Units. Per a més informació, M<sup>a</sup> Luísa FERNÁNDEZ ESTEBAN, *Nuevas tecnologías, Internet y Derechos Fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 150-152.

<sup>325</sup> Reglament comunitari (CE) n. 3381/94 del Consell, de 19 de desembre, pel qual s'estableix un règim comunitari de control de les exportacions de productes de doble ús.

<sup>326</sup> Igualment, altres països, com ara els Estats Units de Nord-Amèrica, que prohibien l'exportació de les tècniques criptogràfiques, han decidit canviar de política. Entre d'altres raons, perquè els Estats que no ho prohibien estaven fent un gran negoci en la comercialització d'aquests productes que es consideren indispensables per a l'èxit de les transaccions electròniques en xarxes obertes com ho és Internet.

<sup>327</sup> <http://www.oecd.org>

A Espanya, trobem algunes regulacions específiques, com ara l'article 52.2 de la Llei General de Telecomunicacions<sup>328</sup>, que ha donat una solució de compromís, més aparent que real, en preveure que es podrà imposar l'obligació de notificar a un òrgan de l'Administració General de l'Estat o a un organisme públic els algoritmes o qualsevol procediment de xifratge emprat, a efectes del seu control d'acord amb la normativa vigent, i que els subjectes obligats seran tant els fabricants que incorporin el xifratge en els seus equips o aparells com els operadors que l'incloguin en les xarxes o en els serveis que ofereixin i, en el seu cas, els usuaris que l'emprin; possibilitat que no s'ha dut a terme. D'altra banda, el Reglament de mesures de seguretat que desenvolupa la normativa sobre protecció de dades personals prescriu l'ús del xifratge o de qualsevol altre mecanisme similar, com a mesura de seguretat de nivell alt, per a les dades sensibles<sup>329</sup>, la qual cosa no vol dir que no es pugui aplicar a la resta de la informació no sensible, tal i com preveu el propi Reglament en establir el caràcter de mínims dels diferents nivells de seguretat sense perjudici de les disposicions legals o reglamentàries específiques vigents (art. 4.5)<sup>330</sup>.

### 3. LA NORMATIVA ESPANYOLA SOBRE FIRMA ELECTRÒNICA

---

<sup>328</sup> Vegeu el comentari d'aquest precepte per Agustín E. DE ASÍS ROIG, a GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i QUADRA SALCEDO, T. de la (coords.), *Comentarios a la Ley General de Telecomunicaciones (Ley 11/1998, de 24 de abril)*, Civitas, Madrid, 1999, pp. 444-478.

<sup>329</sup> En efecte, d'una banda, l'article 23 del Reglament en qüestió determina que la distribució dels suports electrònics que continguin dades de caràcter personal es farà xifrant les dades o bé utilitzant qualsevol altre mecanisme que garanteixi que dita informació no sigui intel·ligible ni manipulada durant el seu transport i, d'altra, l'article 26, que la transmissió de dades de caràcter personal a través de xarxes de telecomunicacions també es realitzarà xifrant les dades o bé emprant qualsevol altre mecanisme que garanteixi que la informació no sigui intel·ligible ni manipulada per tercers.

<sup>330</sup> Com se sap, dit Reglament distingeix tres nivells, bàsic, mitjà i alt, de les mesures de seguretat exigibles a la informació automatitzada (art. 3.1), en funció de la major o menor necessitat de garantir la confidencialitat i la integritat de la informació (art. 3.2).

### **3.1 El Reial Decret-ley 14/1999, de 17 de setembre, sobre firma electrònica (RDLFE)**

A Espanya, poc abans de l'aprovació definitiva de la Directiva de firma electrònica, ja citada, el Govern espanyol aprovà el Reial Decret-ley 14/1999, de 17 de setembre, sobre firma electrònica<sup>331</sup>, convalidat pel Congrés dels Diputats el 21 d'octubre de 1999<sup>332</sup>, que es limità, bàsicament, a adoptar la posició comuna del Consell respecte del projecte de Directiva del Parlament europeu i del Consell per la qual s'estableix un marc comú per a la signatura electrònica<sup>333</sup>.

En tot cas, és criticable que des de les instàncies espanyoles no s'esperés a l'aprovació definitiva de la DFE<sup>334</sup>, aprovada uns tres mesos després<sup>335</sup>. En tot

---

<sup>331</sup> BOE n. 224, 18.09.1999. Per a uns comentaris específics i extensos al RDLFE, vegeu, per tots, Apolonia MARTÍNEZ NADAL, *La ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000; José María ÁLVAREZ CIENFUEGOS, *La Firma y el Comercio Electrónico en España. Comentarios a la Legislación Vigente*, Aranzadi, Navarra, 2000; M<sup>a</sup> Isabel HUERTA VIESCA i Daniel RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA, *Los prestadores de servicios de certificación en la contratación electrónica*, Aranzadi, Navarra, 2001 (on se cita abundant bibliografia).

<sup>332</sup> BOE n.257, 27.10.1999.

<sup>333</sup> Posició comuna (CE) n. 28/1999, de 28 de juny de 1999, aprovada pel Consell, amb vistes a l'adopció d'una Directiva del Parlament Europeu i del Consell per la qual s'estableix un marc comunitari per a la signatura electrònica (C-243/33, 27.08.1999).

<sup>334</sup> L'explicació de per què el Govern s'avançà a la Directiva és, segons José Manuel VILLAR, Secretari de comunicacions del Ministeri de Foment en el moment de l'aprovació del RDLFE: "Consciente del tiempo que puede llevar a familiarizar a los ciudadanos con esta nueva herramienta (firma electrónica) y vencer sus reticencias a la realización de transacciones por Internet, el Real Decreto-ley como se ha dicho se adelantó a la aprobación de la Directiva comunitaria sobre firma electrónica, con la aspiración de acortar la distancia que aún nos separa de otros países europeos –las previsiones de crecimiento del comercio electrónico en otros países europeos son superiores a las pronosticadas para España, según el estudio antes citado de la OCDE- y contribuir a la consolidación de un sector de certificación español"; "Una aproximación a la firma electrónica", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ

cas, però, *l'extraordinària i urgent necessitat*, pressupost de la figura normativa emprada, no sembla justificar-ho<sup>336</sup>. En aquest sentit, l'Exposició de Motius del RDLFE es limita a assenyalar que calia introduir al més aviat possible la disciplina que permetés utilitzar, amb l'adequada seguretat jurídica, aquest mitjà tecnològic que contribueix al desenvolupament de la societat de la informació i, a més a més, que la urgència de l'aprovació d'aquesta norma derivava, també, del desig de donar als usuaris dels nous serveis elements de confiança en els sistemes, que permetessin la seva introducció i ràpida difusió. Creiem que la regulació de la firma electrònica s'hauria d'haver fet per Llei ordinària i un cop aprovada la DFE, tal i com finalment succeirà un cop s'aprovi la Llei de firma electrònica que transposi la DFE; actualment s'està debatent l'avantprojecte de Llei de firma electrònica<sup>337</sup>, amb un contingut similar al del RDLFE vigent, si bé introdueix algunes novetats importants<sup>338</sup>.

---

DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 172.

<sup>335</sup> En idèntic sentit, i entre d'altres, A. MARTÍNEZ NADAL, *La Ley de firma electrònica*, Cívitas, Madrid, 2000, pp. 15-16.

<sup>336</sup> Les raons d'urgència també són discutibles segons A. MARTÍNEZ NADAL, *La Ley de firma electrònica*, Cívitas, Madrid, 2000, pp. 15-16.

<sup>337</sup> Disponible a <http://www.mcyt.es> Per a un comentari a aquest avantprojecte, vegeu A. ÁLVAREZ ESPINOSA i J.M. VILLAR URÍBARRI, "El anteproyecto de Ley de Firma Electrónica", a J.M. VILLAR URÍBARRI (dir.), *El régimen jurídico de las Telecomunicaciones, Televisión e Internet*, Aranzadi, Navarra, 2002, pp. 291-300.

<sup>338</sup> Una de les modificacions que introdueix l'avantprojecte esmentat, entre d'altres, és un concepte de signatari que inclou tant les persones físiques com les jurídiques (l'article 2.c) defineix signatari "la persona que cuenta con un dispositivo de creación de firma y que actúa en nombre propio o en el de una persona física o jurídica a la que representa"). En canvi, el RDLFE limita, com a regla general, la condició de signatari a les persones físiques (l'article 2.c) és idèntic, però comença dient que el signatari és la persona física...). La naturalesa de la firma electrònica com a un objecte, no com a una qualitat característica d'una persona, fa que les persones jurídiques siguin susceptibles de tenir aquest objecte, si bé, el seu ús haurà de fer-se per alguna persona física. Com es raona en l'exposició de motius de dit avantprojecte:

La normativa espanyola aplicable en la matèria, a l'igual que la DFE, i a diferència d'altres lleis que versen únicament sobre la firma digital, té per objecte la firma electrònica en general, sense prendre partit per una tecnologia determinada (com podria ser la criptografia asimètrica de firma digital), si bé, en darrer terme, està pensada per al mecanisme de la firma digital. Segurament, aquesta opció respon a la idea de no obstaculitzar el desenvolupament tecnològic, així com de flexibilitzar una normativa de caràcter eminentment tècnic.

Finalment, cal tenir present que es tracta d'una norma de caràcter general<sup>339</sup>, no únicament aplicable a les comunicacions comercials (comerç electrònic entès en sentit estricte), sinó també en l'àmbit administratiu, atès que el propi RDLFE conté un article, el cinquè, sobre l'ús de la firma electrònica en les Administracions públiques, si bé podrà estar condicionada a uns requisits especials que s'estableixin per la normativa estatal o autonòmica<sup>340</sup>.

---

"La posibilidad de expedir certificados a personas jurídicas y de considerarlas, en consecuencia, como firmantes se fundamenta en las diferencias existentes entre los mecanismos de firma electrónica y la firma manuscrita, y en la necesidad de reconocer la existencia de certificados que, emitidos a nombre de personas jurídicas, se emplean con carácter habitual para diversos fines. Así, el hecho de que la firma electrónica y los datos de creación de firma estén constituidos por un conjunto de caracteres alfanuméricos permite, a diferencia de una firma manuscrita, su independización de una persona física, posibilitando su atribución a una persona jurídica.

No obstante, ello no elimina la necesidad de asignar el uso de los instrumentos de firma de la persona jurídica a una persona física y de determinar los sujetos responsables por la utilización incorrecta de la misma. Por esta razón, la Ley establece que sólo podrá haber, por cada certificado emitido a nombre de una persona jurídica, una persona física autorizada para utilizar los datos de firma de la entidad, la cual se responsabilizará del cumplimiento de los deberes de diligencia inherentes a la condición de firmante, aunque *strictu sensu* no lo sea".

<sup>339</sup> En aquest mateix sentit, Apol·lònia MARTÍNEZ NADAL, *La firma electrònica*, Civitas, Madrid, 2000, p. 30, nota 7.

<sup>340</sup> A l'igual que la normativa espanyola, les lleis d'altres països en aquesta matèria també fan referència a les especificitats de l'ús de la firma electrònica en l'àmbit de les administracions públiques. Així, la Llei nord-americana sobre firma electrònica del 2001,

En tot cas, ja podem avançar la conveniència de regular, amb conformitat al RDLFE, l'ús de la firma electrònica en l'àmbit de les administracions públiques, sobretot per la raó que la complexitat de la regulació actualment en vigor està plantejant moltes incerteses.

### **3.2 Innovació de l'ordenament jurídic espanyol pel RDLFE**

Les principals aportacions del RDLFE són la regulació amb caràcter general de l'ús de la signatura electrònica, el reconeixement de la seva validesa i eficàcia jurídica i el règim jurídic aplicable als prestadors de serveis de certificació que ofereixen aquests serveis al públic (art. 1.1 RDLFE).

Al marge de la rellevància, des d'un punt de vista jurídic, d'un reconeixement amb caràcter general de la validesa i eficàcia de la firma electrònica, cal tenir en compte que, d'una banda, la jurisprudència de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Suprem ja s'havia pronunciat favorablement sobre la viabilitat jurídica d'aquesta nova forma de firmar<sup>341</sup> i, d'altra, el seu ús també trobava -i

---

ja citada, pel que fa a la seva aplicació als governs federal i estatals, diu que no s'impedeix que les agències governamentals estableixin els estàndards de la presentació de documents en els seus àmbits d'actuació, les quals podran reglamentar la firma electrònica, sempre que trobin una habilitació legal expressa, existeixi una justificació substancial per a dita regulació, els requisits imposats siguin substancialment equivalents pels supòsits de documents no electrònics i que no s'imposin despeses desraonades en l'acceptació i l'ús dels documents electrònics, i, finalment, que no comporti l'aplicació d'una tecnologia específica. Si bé aquesta darrera limitació troba dues excepcions: 1. quan, per tal de garantir l'autenticitat, integritat i disponibilitat de la informació electrònica, sigui indispensable adoptar-ne una de concreta i això respongui a la consecució d'un objectiu governamental important (per tant, la neutralitat tecnològica cedeix davant la conveniència d'implementar una tecnologia concreta); 2. En matèria de contractació, quan el govern actui com un agent en el mercat.

<sup>341</sup> En concret, la Sentència de 3 de novembre de 1997 (n. 8251) estableix clarament: "Pero la firma autógrafa no es la única manera de signar, pues hay otros mecanismos que, sin ser firma autógrafa, constituyen trazados gráficos, que asimismo conceden autoría y obligan. Así, las claves, los códigos, los signos y, en casos, los sellos con

segueix tenint- un clara cobertura legal en el sector públic, malgrat no citar-se expressament, a l'empara dels articles 45 LRJPAC<sup>342</sup> i 230 de la Llei Orgànica del Poder Judicial, per exemple, i en el sector privat en virtut del principi de llibertat de forma<sup>343</sup>.

Curiosament, la norma ara comentada no fa referència expressa en cap moment al document electrònic, a diferència d'altres lleis estrangeres (com poden ser la portuguesa i la nord-americana, ja citades), la qual cosa és criticable perquè la significativitat de la firma electrònica és predicable en relació, precisament, al document en suport electrònic<sup>344</sup>. En tot cas, és clar que el reconeixement de la firma electrònica porta implícit el del document electrònic signat electrònicament.

---

firmas en el sentido indicado. Y, por otra parte, la firma es un elemento muy importante, pero, a veces, no esencial, en cuanto existen documentos sin firma que tienen valor probatorio (como son los asientos, registros, papeles domésticos y libros de comercio) (...) el documento electrónico (y, en especial, el documento electrónico con función de giro mercantil) es firmable, en el sentido de que el requisito de la firma autógrafa o equivalente puede ser sustituido, por el lado de la criptografía, por medio de cifras, signos, códigos, barras, claves u otros atributos alfa-numéricos que permitan asegurar la procedencia y autenticidad de su contenido (...) Por lo tanto, si se dan todas las circunstancias necesarias para acreditar la autenticidad de los ficheros electrónicos (...) y se garantiza, con las pruebas periciales en su caso necesarias, la veracidad de lo documentado y la autoría de la firma electrónica utilizada, el documento mercantil en soporte informático, con función de giro, debe gozar, como establece el artículo 76.3 c) del Reglamento de 1995 de plena virtualidad jurídica y operativa." Una altra Sentència entorn aquesta temàtica, de la mateixa Sala i del mateix dia, és la n. 8252.

<sup>342</sup> Ens remetem al Capítol 1 de la primera part del treball i a l'epígraf 4 del present Capítol.

<sup>343</sup> En una mateixa línia, A. MARTÍNEZ NADAL afirma que "la declaración expresa de admisibilidad de la firma electrónica como medio de prueba puede tener sentido en determinadas legislaciones, restrictivas de los medios probatorios; no es el caso, sin embargo, del Derecho español (...)"; *La ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000, p. 311.

<sup>344</sup> Per a una exposició acurada de l'evolució jurisprudencial i legislativa sobre el document electrònic, vegeu José María CERVELLÓ i Ignacio FERNÁNDEZ, en el seu



D'altra banda, el RDLFE no altera les normes relatives a la celebració, la formalització, la validesa i l'eficàcia dels contractes i d'altres actes jurídics i al règim jurídic aplicable a les obligacions (art. 1.2). Així, doncs, no afecta al règim general sobre el negoci jurídic establert en el Codi civil i el Codi mercantil, ni de l'acte jurídic, contingut en la LRJPAC. El RDLFE es limita a reconèixer una nova forma d'autenticar la voluntat, paral·lelament a la firma manuscrita, sense incidir en la determinació dels requisits formals –si cal simple consentiment, entrega de l'objecte del negoci, document, document públic–, ni les conseqüències jurídiques d'un negoci jurídic determinat. Tampoc incideix en les normes que regulen les funcions que corresponen realitzar a les persones facultades amb conformitat a dret per donar fe de la signatura en documents o per intervenir en la seva elevació a públics (art. 1.2). Així doncs, els documents administratius electrònics tindran caràcter de públics en virtut de l'article 46 LRJPAC, sense que el RDLFE aporti res de nou, a l'igual que tampoc ho fa en el camp de la fe pública notarial<sup>345</sup> (en aquest punt, cal recordar que, recentment, la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2002" sí ha regulat l'ús de la firma electrònica per part dels notaris i registradors en l'exercici de les seves funcions).

### **3.3 Concepte i classes de firma electrònica en el RDLFE. Referència a les firmes digital i electrònica avançada**

---

article sobre "La prueba y el documento electrónico", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 386-390.

<sup>345</sup> En opinió d'E. MONTAGUD CASTELLÓ, és una ocasió desaprofitada el fet que el RDLFE no hagi regulat la fe pública notarial, podent haver establert una previsió similar a la de l'article 16 del Reglament italià relatiu a la firma electrònica. "Eficacia jurídica de la firma electrónica", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 265-266. Per més informació sobre el tema dels notaris electrònics, vegeu Francisco Javier GARCÍA MÁZ, "La firma electrónica: Directiva y Real Decreto-Ley 14/1999 de 17 de septiembre", *Actualidad Civil*, n. 18, 1-7 maig 2000, pp. 677-680; Apol·lònia MARTÍNEZ NADAL, *La firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000, pp. 33-34.

És d'especial interès aprofundir en l'estudi del concepte jurídic de firma electrònica, a efectes de veure la seva procedència general i, en particular, en l'àmbit administratiu.

Doncs bé, el RDLFE, fidel a la distinció establerta en la DFE entre firma electrònica i firma electrònica avançada, les defineix en l'art. 2.a) i b) RDLFE, en els termes següents<sup>346</sup>:

- a. *Signatura electrònica*: el conjunt de dades, en forma electrònica, annexes a altres dades electròniques o associades funcionalment amb elles, emprades com a mitjà per identificar formalment l'autor o els autors del document que la recull; i
- b. *Signatura electrònica avançada*: aquella signatura electrònica que permet la identificació del signatari i ha estat creada per mitjans que aquest manté sota el seu control exclusiu, de manera que està vinculada únicament a ell i les dades a les quals es refereix.

Mentre la primera abraça qualsevol tipus de signatura en suport electrònic, segura o no, per contra, la segona, només les realment fiables o segures, com ho és la firma digital, perquè faciliten la concurrència dels requisits d'autenticitat, en la mesura que s'exigeix la identificació del signatari, la creació de la signatura per mitjans sota el seu control exclusiu i que estigui vinculada únicament a ell, així

---

<sup>346</sup> Aquestes definicions es corresponen, quant a contingut, amb les de l'article 2 DFE: el punt primer defineix firma electrònica com "los datos en forma electrónica anejos a otros datos electrónicos o asociados de manera lógica con ellos, utilizados como medio de autenticación" (això darrer equival a mitjà per identificar formalment l'autor o autors del document signat electrònicament); i el punt segon afegeix el que s'entendrà per firma electrònica avançada: "la firma electrónica que cumple los requisitos siguientes: a) estar vinculada al firmante de manera única; b) permitir la identificación del firmante; c) haber sido creada utilizando medios que el firmante pueda mantener bajo su exclusivo control; d) estar vinculada a los datos que se refiere de modo que cualquier cambio ulterior de los mismos sea detectable".

com d'integritat al demanar que la signatura estigui únicament vinculada a les dades en qüestió.

Malgrat que la firma digital és l'avenç tècnic que encaixa en aquesta categoria de firma electrònica avançada, la normativa, en virtut d'un principi de neutralitat tecnològica, no la menciona explícitament<sup>347</sup>. Les úniques referències explícites a la firma digital, però, es troben en les definicions de les dades de creació de firma i de les dades de verificació de firma, que, de fet, són la clau privada i la clau pública de la firma digital: les primeres queden definides com les dades úniques, com codis o claus criptogràfiques privades, que el signatari utilitza per a crear la firma electrònica; i les segones, com les dades, com codis o claus criptogràfiques públiques, que s'utilitzen per a verificar la firma electrònica (art. 2.d) i g) RDLFE, respectivament).

És curiós notar que la proposta inicial de Directiva comunitària sobre firma electrònica no distingia pròpiament entre firma electrònica i digital, ja que definia la primera com la firma en forma digital que reunia uns requisits, els actualment predicables de la firma electrònica avançada (en l'esborrany mencionat tampoc s'establia la distinció esmentada)<sup>348</sup>, modificada posteriorment, eliminant-se la paraula digital per electrònica. D'altra banda, la Comunicació "El foment de la seguretat i la confiança en la comunicació electrònica, cap a un marc europeu per

---

<sup>347</sup> En aquest sentit, A. MARTÍNEZ NADAL parla d'una neutralitat tecnològica purament formal perquè sota el concepte tecnològicament neutral de firma electrònica avançada s'amaga la realitat material de la firma digital; *La Ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000, p. 45.

<sup>348</sup> En concret, l'art. 2.1 simplement parlava de firma electrònica com la firma en forma digital integrada en unes dades, annexa a les mateixes o associada amb elles, que emprava un signatari per expressar la conformitat amb el seu contingut i que compleix els requisits següents: a. Estar vinculada al signatari de manera única; b. Permetre la identificació del signatari; c. Haver estat creada per mitjans que el signatari pot mantenir sota el seu control exclusiu; i d. Estar a les dades relacionades de manera que es detecti qualsevol modificació ulterior dels mateixos (COM(1998) 297 final, 13.05.1998).

a la firma digital i el xifratge", punt de partida de la normativa comunitària en aquesta matèria, tractava específicament sobre la firma digital<sup>349</sup>.

En tot cas, aquesta distinció és important a efectes del reconeixement de l'eficàcia jurídica, en els termes establerts a l'article 3 RDLFE<sup>350</sup>, ja que la segona categoria, sempre que reuneixi unes circumstàncies determinades (estigui basada en un certificat reconegut<sup>351</sup> i hagi estat creada mitjançant un dispositiu segur de creació de firma<sup>352</sup>), s'equipara a la firma manuscrita, les quals es presumiran que

<sup>349</sup> COM(97) 503 final, 08.10.1997.

<sup>350</sup> La redacció d'aquest precepte és fidel a la de l'article 5 DFE: "1. Los Estados miembros procurarán que la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y creada por un dispositivo seguro de creación de firma satisfaga el requisito jurídico de una firma en relación con los datos en forma electrónica del mismo modo que una firma manuscrita satisface dichos requisitos en relación con los datos en papel; y sea admisible como prueba en procedimientos judiciales.

2. Los Estados miembros velarán por que no se niegue eficacia jurídica, ni la admisibilidad como prueba en procedimientos judiciales, a la firma electrónica por el mero hecho de que:

- ésta se presente en forma electrónica, o
- no se base en un certificado reconocido, o
- no se base en un certificado expedido por un proveedor de servicios de certificación acreditado, o
- no esté creada por un dispositivo seguro de creación de firma".

<sup>351</sup> És una classe de certificat considerat segur i fiable. Definit en l'article 2.j) RDLFE, és el certificat (això és, la certificació electrònica que vincula unes dades de verificació de firma a un signatari i confirma la seva identitat, segons l'art. 2.i) RDLFE) que conté la informació descrita en l'article 8 RDLFE i és expedit per un prestador de serveis que compleix els requisits enumerats a l'article 12 RDLFE. Es comentarà amb més detall en el proper epígraf del present Capítol.

<sup>352</sup> És un dispositiu de creació de firma que garanteix els requisits de l'article 19 RDLFE. Definit a l'article 2.f) RDLFE, és el dispositiu de creació de firma (per tant, segons l'article 2.e) RDLFE, el producte o aparell informàtic que serveix per aplicar les dades de creació de firma), que reuneix els requisits establerts en l'article 19 RDLFE, a saber: 1. Que garanteixi que les dades emprades per a la generació de la firma puguin produir-se un sol cop i que assegurï, raonablement, el seu secret; 2. Que existeixi una seguretat

hi concorren quan el certificat reconegut hagi estat emès per un prestador de serveis de certificació acreditat i el dispositiu segur de creació de firma hagi estat certificat pels òrgans públics competents<sup>353</sup>. Per tant, cal no confondre la firma electrònica avançada amb la firma que s'equipara amb la manuscrita, ja que aquesta equivalència legal es dóna tan sols de concórrer els dos requisits esmentats<sup>354</sup>. En els demés casos, tractant-se d'una firma electrònica no avançada o avançada que no reuneixi els requisits assenyalats, el RDLFE únicament determina que no se li negaran efectes jurídics ni serà exclosa com a prova en judici pel simple fet de presentar-se en forma electrònica, sense establir, per tant, cap equiparació legal amb la firma manuscrita.

### **3.4 Concepte i classes de certificats electrònics. Referència al certificat digital**

A l'igual que entorn la firma electrònica, cal veure quin és el concepte de certificat electrònic emprat en el RDLFE, a efectes de saber el tipus procedent amb caràcter general i, en particular, en l'àmbit administratiu.

---

raonable de què dites dades no poden ser derivades de les de verificació de firma o de la pròpia firma i de què la firma no pugui ser falsificada amb la tecnologia existent en cada moment; 3. Que les dades de creació de firma puguin ser protegides fiablement pel signatari contra la utilització per altres; 4. Que el dispositiu emprat no alteri les dades o el document que hagi de firmar-se ni impedeixi que aquest es mostri al signatari en el procés de firma. En definitiva, es busca que s'empri la tècnica adient per tal de què cada firma sigui única, secreta, no falsificable i es respecti la integritat del document que se signi electrònicament.

<sup>353</sup> Els sistemes d'acreditació i certificació, amb caràcter voluntari, aporten seguretat al sistema de firma electrònica atès que els organismes públics competents constaten que tant els prestadors de serveis com els productes de firma electrònica emprats compleixen amb uns estàndards elevats de seguretat. Es comenten més endavant.

<sup>354</sup> En aquest sentit, val a destacar l'enginy del legislador alemany en introduir un tercer tipus de firma electrònica, juntament amb les dues previstes en la directiva (firma electrònica i firma electrònica avançada), anomenada signatura electrònica qualificada, que es correspon amb la firma que s'equipara a la manuscrita (en el projecte de llei de transposició de la directiva comunitària de l'any 2001).

El certificat electrònic, que en el cas de la firma digital serà un certificat digital, és –com ja s'ha dit– un element necessari per a garantir la identificació de les persones en un entorn electrònic. Per la raó que els *bits* són iguals per a tothom, cal que algú –una autoritat de certificació o un prestador de serveis de certificació, en la terminologia del RDLFE, acreditat, en el món virtual, que una persona és qui diu ser. La forma de fer-ho consisteix, prenent com a model la firma digital, en vincular una clau pública –que apareix en cada certificat– a una persona que ha estat prèviament identificada.

Sens dubte, la fiabilitat d'un sistema basat en la firma electrònica avançada o en la digital depèn de l'existència de certificats segurs i d'una gestió correcta dels mateixos.

A efectes del RDLFE, un certificat és una certificació electrònica que vincula unes dades de verificació de firma (el que seria una clau pública en la firma digital) a un signatari i confirma la seva identitat (art. 2.i).

Al costat del que serien els certificats normals o ordinaris, en els termes amunt assenyalats, trobem els certificats reconeguts, que serien aquells certificats que a més a més contenen la informació descrita en l'article 8 RDLFE i han estat expedits per un prestador de serveis de certificació que compleix els requisits de l'article 12 RDLFE (art. 2.j) RDLFE).

En aquest moment, cal tenir present que el certificat reconegut és una de les condicions per equiparar la firma electrònica a la manuscrita i que, en aquest sentit, haurien de constituir la regla general<sup>355</sup>.

---

<sup>355</sup> Així, per exemple, el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet fa referència expressament a aquest tipus de certificat al regular els procediments telemàtics amb certificat digital, a l'article 15.1: "Per iniciar un procediment administratiu mitjançant un sistema telemàtic, els interessats hauran de ser titulars d'un certificat digital reconegut que tingui la informació i reuneixi els requisits que preveuen els articles 8 i 12 del Decret llei 14/1999, de 17 de setembre (...)". Igualment es demana expressament per

Doncs bé, el contingut dels certificats reconeguts queda fixat per l'article 8 RDLFE (podent-hi incloure informació addicional al signatari amb el consentiment exprés d'aquest –segons s'estableix en el mateix precepte esmentat-). En concret, un certificat reconegut haurà de contenir les dades següents:

- a. La indicació de que s'expedeixen com a tals.
- b. El codi identificatiu únic del certificat.
- c. La identificació del prestador de serveis de certificació que expedeixi el certificat, indicant el seu nom o raó social, domicili, direcció de correu electrònic, número d'identificació fiscal i, en el seu cas, les dades d'identificació registral.
- d. La firma electrònica avançada del prestador de serveis de certificació que expedeix el certificat. Es demana perquè el certificat que acompanya el document electrònic signat electrònicament va signat a la seva vegada pel prestador de serveis al qual s'aplicarà la clau pública del prestador.
- e. La identificació del signatari, pel seu nom i cognoms o a través d'un pseudònim que consti de manera inequívoca. Es podrà consignar en el certificat qualsevol altra circumstància personal del titular, en cas de que sigui significativa en funció del fi propi del certificat i sempre que aquest doni el seu consentiment.
- f. En els supòsits de representació, la indicació del document que acrediti les facultats del signatari per a actuar en nom de la persona física o jurídica a la que representi.
- g. Les dades de verificació de firma que corresponguin a les dades de creació de firma que es trobin sota el control del signatari (això és, la clau pública).
- h. El començament i el final del període de validesa del certificat.
- i. Els límits d'ús del certificat, si es preveuen.
- j. Els límits del valor de les transaccions per a les quals pugui emprar-se el certificat, si s'estableixen.

---

altra normativa aprovada entorn l'ús de la firma electrònica en àmbits diversos, com el tributari, de la seguretat social, etc.

D'altra banda, el règim jurídic al qual queden subjectes els prestadors que els emetin, més rígid que l'aplicable a la resta de prestadors (en especial, per les obligacions establertes a l'art. 12 RDLFE), contribueix a la fiabilitat del sistema de firma electrònica.

Igualment, el RDLFE regula les qüestions relatives a la vigència, revocació i suspensió dels certificats (art. 9 RDLFE)<sup>356</sup>. La revocació o suspensió dels

---

<sup>356</sup> Els certificats quedaran sense efecte quan concorri alguna de les circumstàncies següents: a) Per expiració del període de validesa del certificat. El termini màxim de vigència dels certificats reconeguts és de 4 anys a partir de la data en què foren expedits. b) Per revocació del signatari, de la persona física o jurídica representada per aquest signatari o per un tercer autoritzat. c) Per pèrdua o inutilització per danys del suport del certificat (normalment serà una tarja intel·ligent). d) Per utilització indeguda d'un tercer. e) Per resolució judicial o administrativa que ho ordeni. f) Per mort del signatari o del seu representat, incapacitat sobrevinguda, total o parcial, de qualsevol d'ells, fi de la representació o extinció de la persona jurídica representada. g) Cessament en l'activitat del prestador de serveis de certificació excepte que, previ consentiment exprés del signatari, els certificats expedits per aquell siguin transferits a un altre prestador de serveis. h) Inexactituds greus en les dades aportades pel signatari per a l'obtenció del certificat. En els casos a) i g), és a dir, per expiració del període de validesa del certificat i per cessament de l'activitat del prestador de serveis, la pèrdua d'efectes tindrà lloc des del moment en que es produiran. En la resta dels supòsits, des del moment que el prestador de serveis ho faci constar en el Registre de certificats, previst en l'article 11.e). En tots els supòsits, però, el prestador està obligat a publicar l'extinció de l'eficàcia del certificat en el Registre de Certificats, la qual cosa és molt important a efectes de la responsabilitat del prestador, ja que aquest respondrà dels perjudicis possibles que es causin al signatari o a tercers de bona fe pel retard en la publicació i tenint en compte que li correspon la càrrega de la prova de que els tercers coneixien les circumstàncies invalidants d'un certificat. En relació amb la suspensió de l'eficàcia dels certificats, és possible sempre que així ho sol·liciti el signatari o els seus representats o bé ho ordeni una autoritat judicial o administrativa, produint efectes en la forma prevista per a l'extinció de l'eficàcia dels certificats.



certificats són peces claus per al bon funcionament d'un sistema basat en l'ús de la firma digital o electrònica avançada<sup>357</sup>.

#### **4. L'ÚS DE LA FIRMA DIGITAL/ELECTRÒNICA I EL XIFRATGE EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES I EL RDLFE**

##### **4.1 L'ús de la firma digital/electrònica avançada com a un mecanisme tècnic per assegurar l'autenticitat i la integritat**

###### **4.1.1 La no exclusió d'altres mecanismes tècnics**

Com hem dit, entenem que, en l'àmbit de les administracions públiques, l'article 45 LRJPAC habilita l'ús de la firma digital i qualsevol altra firma electrònica en la mesura que garanteixi els requisits d'autenticitat i d'integritat dels documents electrònics, que troba un clar reforçament en el RDLFE (en especial, a l'art. 5).

En tot cas, però, cal tenir present que l'article 45 LRJPAC també dona cobertura legal a qualsevol altra possible solució tècnica, encara que no sigui una firma electrònica, sempre que faci possible el compliment dels requisits que exigeix per a l'equiparació dels documents en format electrònic i en paper<sup>358</sup>.

###### **4.1.2 L'ús de la firma electrònica sota el RDLFE en l'àmbit administratiu**

###### **4.1.2.1 Aplicabilitat del RDLFE en l'àmbit administratiu**

---

<sup>357</sup> Per aquesta raó, l'avantprojecte de llei de firma electrònica citat encara regula amb més detall aquests aspectes, en concret, als articles 12 i 13.

<sup>358</sup> Així, per exemple, la Resolució, de 19 d'abril de 2001, per la qual s'autoritza l'accés al procediment de preinscripció universitària, mitjançant Internet, per al curs 2001-2002, del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació de la Generalitat de Catalunya, fa referència a una aplicació informàtica que garanteix la integritat, la confidencialitat i la disponibilitat de la informació i l'autoria, a través d'uns codis únics i personals, sense emprar la firma digital (DOGC n. 3378, 30.04.2001).

Certament, a banda de la cobertura legal de les firmes digital i electrònica avançada a l'empara de l'article 45 LRJPAC, la seva utilització en l'àmbit administratiu troba un clar fonament en el RDLFE, en especial, a l'article 5<sup>359</sup>.

És clar que el seu règim serà aplicable a totes les administracions públiques, amb l'única excepció dels règims especials que es preveuen expressament en l'article 5 RDLFE i sens perjudici de l'establiment, per normativa estatal o autonòmica, de les condicions addicionals, de conformitat amb l'article 45 LRJPAC.

a) Condicions addicionals

El RDLFE, a l'article 5, sobre l'ús de la firma electrònica en les administracions públiques, recull expressament la possibilitat de fixar normativament condicions addicionals en l'àmbit de les administracions públiques, en uns termes similars als de la DFE<sup>360</sup>. Es tracta d'assegurar les garanties del procediment administratiu de conformitat amb l'article 45 LRJPAC, remetent-s'hi expressament. És clar que, sense haver-se dit, seria plenament possible en virtut, entre d'altres, dels

---

<sup>359</sup> En idèntic sentit, Manuel BEATO ESPEJO, *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos. Tecnologías de la información: efectos técnico y jurídicos*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 72 (nota a peu de pàgina n. 32).

<sup>360</sup> En la Directiva es preveu, pel que fa a l'ús de la firma electrònica en les administracions públiques, que: "Los Estados miembros podrán supeditar el uso de la firma electrónica en el sector público a posibles prescripciones adicionales. Tales prescripciones serán objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias, y sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate" (art. 3.7 DFE). Segons María Luisa DOMÍNGUEZ GRAGERA, amb aquest article, la Directiva pretén harmonitzar els principis de llibertat i d'unitat comunitaris amb la possibilitat dels Estats membres de regular els productes de firma electrònica en el sector públic, essent aquest un sector amb una estreta regulació administrativa pròpia de cada país membre; "Normativa aplicable a la firma electrónica (Directiva 99/93/CE y Real Decreto-Ley 14/1999)", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, p. 1345.

títols competencials relatius al règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu, essent, per tant, reiteratiu o poc novedós.

En efecte, el precepte citat comença assenyalant que es podrà supeditar per normativa estatal i, en el seu cas, autonòmica, l'ús de la firma electrònica en el si de les Administracions públiques i dels seus ens públics, així com en les relacions amb els particulars, a les condicions addicionals que es considerin necessàries per a salvaguardar les garanties de cada procediment, i, tot seguit, afegeix que dites condicions addicionals hauran de garantir el compliment d'allò previst en l'article 45 LRJPAC, havent de ser objectives, raonables, no-discriminatòries i sense poder obstaculitzar la prestació de serveis al ciutadà quan intervinguin distintes Administracions públiques nacionals o estrangeres.

Entre les condicions addicionals possibles que es podran determinar, es menciona, a títol exemplificatiu, la prestació d'un servei de consignació de data i hora respecte els documents electrònics integrats en un expedient administratiu, que consistirà en l'acreditació per un prestador de serveis de certificació o d'un tercer<sup>361</sup> de la data i l'hora en què un document electrònic és enviat pel signatari o rebut pel destinatari (5.1 RDLFE); el qual és essencial en el marc d'un procediment administratiu, a efectes de terminis, i, molt especialment, per a la pràctica correcta de les notificacions administratives.

El precepte continua dient que les normes estatals que regulin aquestes condicions addicionals només podran fer referència a les característiques específiques de l'aplicació (art. 5.1 RDLFE).

#### b) Règims especials

---

<sup>361</sup> Encara que el terme "tercer" pot incloure les oficines de registre administratives, en l'avantprojecte de Llei de firma electrònica s'assenyalen expressament, ja que a la pràctica pot facilitar les tasques administratives que ho facin els propis registres administratius (art. 5.1).

Com s'ha avançat, l'article 5 RDLFE també possibilita un règim específic per a la utilització de la firma electrònica en les comunicacions que afectin la informació classificada, la seguretat pública o la defensa; la constitució de règims especials en aquests àmbits és quelcom comú per raó de les seves especials característiques. D'altra banda, també autoritza a establir-se un règim normatiu diferent, amb l'objectiu de garantir el compliment de les obligacions tributàries, i recull, pel que fa a la gestió dels tributs, la possibilitat de què el signatari sigui una persona física o una persona jurídica, però respectant en tot cas les condicions previstes en el RDLFE (l'excepcionalitat radica en la possibilitat que el signatari sigui una persona jurídica, ja que l'article 2.c) estableix com una condició per ser signatari la de ser persona física<sup>362</sup>).

#### **4.1.2.2 Procedència de qualsevol firma electrònica?**

Cal constatar que ni la DFE ni el RDLFE declaren la procedència d'un sol tipus de firma electrònica, al mateix temps que tampoc exclouen l'ús d'altres mitjans electrònics amb la mateixa finalitat de garantir l'autenticitat i integritat de la informació<sup>363</sup>.

---

<sup>362</sup> En l'avantprojecte de Llei de firma electrònica s'obvia aquesta previsió o quelcom similar per la raó que s'accepta amb caràcter general els certificats de persona jurídica, és a dir, que les persones jurídiques siguin signatàries, essent una de les principals novetats en relació amb el RDLFE actualment vigent.

<sup>363</sup> En aquest sentit, per exemple, una altra Directiva comunitària, la 2001/115/CE del Consell de 20 de desembre de 2001 per la qual es modifica la Directiva 77/388/CEE amb objecte de simplificar, modernitzar i harmonitzar les condicions imposades a la facturació en relació amb l'impost sobre el valor afegit (DO L 15/24, 17.01.2002), estableix que: "(...) Las facturas transmitidas por medios electrónicos serán aceptadas por los Estados miembros a condición de que se garantice la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido:

-bien por medio de una firma electrónica avanzada con arreglo al apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un marco comunitario para la firma electrónica, sin embargo, los Estados miembros podrán exigir que la firma electrónica avanzada esté basada en un certificado reconocido y la cree un dispositivo seguro de creación de firmas, con arreglo a los apartados 6 y 10 del artículo 2 de la mencionada Directiva;

Per veure quin tipus de firma electrònica cal emprar en l'àmbit de les administracions públiques, en primer lloc, cal recordar que el RDLFE no equipara totes les firmes electròniques a la firma manuscrita, sinó únicament aquella que:

- a) és avançada (la signatura electrònica que permet la identificació del signatari i ha estat creada per mitjans que aquest manté sota el seu control exclusiu, de manera que està vinculada únicament a ell i les dades a les quals es refereix). Dins d'aquesta categoria se situa la firma digital;
- b) basada en un certificat reconegut (aquell que conté els elements assenyalats en l'article 8 RDLFE i és expedit per un prestador de serveis sotmès a les obligacions contingudes en l'article 12 RDLFE),
- c) generada mitjançant un dispositiu segur de creació de firma (aquell que compleix els requisits de l'article 19 RDLFE).

En efecte, l'article 3.1 RDLFE assenyalava que la firma electrònica avançada, basada en un certificat reconegut i produïda per un dispositiu segur de creació de firma electrònica<sup>364</sup>, tindrà, en relació amb les dades consignades en forma electrònica, el mateix valor jurídic que la firma manuscrita en relació amb les dades consignades en paper, i serà admissible com a prova en judici, establint-se la presumpció que aquest tipus de firma reuneix les condicions necessàries per produir efectes equivalents a la firma manuscrita quan el certificat reconegut hagi

---

-o bien mediante un intercambio electrónico de datos (EDI) tal como se define en el artículo 2 de la Recomendación 1994/820/CE de la Comisión, de 19 de octubre de 1994, relativa a los aspectos jurídicos del intercambio electrónico de datos, cuando el acuerdo relativo a este intercambio prevea la utilización de procedimientos que garanticen la autenticidad del origen y la integridad de los datos (...).

No obstante, las facturas podrán transmitirse por vía electrónica mediante otros métodos, a reserva de su aceptación por el o los Estados miembros de que se trate (...) -art. 2.2.c).

<sup>364</sup> Les exigències del certificat reconegut i del dispositiu segur de creació de firma responen a la necessitat de mantenir un nivell acceptable de seguretat en la identificació del signatari i de la tècnica emprada en la creació de la firma per tal que les possibilitats de la firma electrònica avançada siguin reals, quant a autenticitat i integritat.

estat dictat per un prestador de serveis de certificació acreditat i el dispositiu segur de creació de firma amb el qual s'ha creat la firma hagi estat certificat pels òrgans públics competents<sup>365</sup>. Aquesta presumpció és important ja que elimina la dificultat de provar la concurrència dels requisits corresponents.

En canvi, segons el punt segon de l'article 3 RDLFE, la firma electrònica que no reuneixi tots els requisits assenyalats anteriorment simplement no se li negaran efectes jurídics ni serà exclosa com a prova en judici pel simple fet de presentar-se en forma electrònica.

Per tant, a la llum del RDLFE, sembla clar que s'hauran d'acceptar les firmes electròniques avançades que en virtut del mateix s'equiparen a la firma manuscrita, i, molt especialment, aquelles en què jugui la presumpció de que concorren els requisits que han d'acompanyar a la firma electrònica avançada per a la seva equiparació amb la firma autògrafa; excepte, és clar, en aquells casos en què l'administració tingui sospites raonades de la seva improcedència (a l'igual que passaria amb la firma autògrafa)<sup>366</sup>. En aquest sentit, cal destacar que el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet, ja citat, no qüestiona en cap cas la procedència dels certificats reconeguts expedits per prestadors acreditats<sup>367</sup>.

---

<sup>365</sup> L'existència d'uns sistemes voluntaris d'acreditació de prestadors i de certificació de productes de firma electrònica contribueixen a augmentar el nivell de seguretat en aquest àmbit, ja que l'activitat prestadora de serveis no se subjecta a cap control preventiu (autorització administrativa).

<sup>366</sup> Sobre la procedència amb caràcter preferent de la firma electrònica avançada en les relacions jurídiques administratives, s'ha pronunciat Julián VALERO TORRIJOS, "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, Cuadernos de Estudios Técnicos, n. 1, p. 67.

<sup>367</sup> Així es desprèn de la lectura de l'article 15 del Decret en qüestió: "1. Per iniciar un procediment administratiu mitjançant un sistema telemàtic, els interessats hauran de ser

En qualsevol cas, però, això pressuposa que no sigui suficient l'ús de la firma electrònica avançada o digital que no reuneixi altres requisits o fins i tot altres firmes menys segures, per exemple, per a actuacions de poca rellevància jurídica. De la mateixa manera que la representació es presumeix en situacions jurídiques poc rellevants (art. 31 LRJPAC). Així, s'està acceptant que es presentin reclamacions i queixes a través de les aplicacions de pàgines web i de correu electrònic sense exigir l'ús de cap firma electrònica<sup>368</sup>.

També, en relació al Decret català 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet, es podria entendre que la previsió d'uns procediments telemàtics

---

titulars d'un certificat digital reconegut, expedit per una entitat prestadora de serveis de certificació acreditada, o utilitzar altres sistemes o dispositius que, a criteri de l'Administració de la Generalitat, en puguin garantir, en actuacions electròniques, la identitat, confidencialitat, integritat, disponibilitat, no rebuig i conservació de la informació de l'interessat. 2. En el cas de certificats digitals, aquests podran residir en qualsevol dispositiu o suport físic que permeti emmagatzemar-ho amb garanties de protecció i que assegurï que les dades de creació de signatures electròniques estan sota el control exclusiu del titular del certificat digital. 3. Per a l'obtenció del certificat digital els interessats podran acudir a qualsevol entitat prestadora de serveis de certificació acreditada o a aquelles entitats amb les que l'Administració de la Generalitat hagi signat convenis de reconeixement. 4. Els certificats digitals restaran sense efecte si concorre alguna de les circumstàncies previstes en l'article 9 del Reial decret-llei 14/1999, de 17 de setembre, sobre firma electrònica" (el subratllat és de l'autor).

<sup>368</sup> Entre d'altra normativa, es pot citar l'article 9 de l'Ordre d'11 de setembre de 2000 de la Conselleria de Presidència de la Junta d'Extremadura en virtut de la qual s'aprova el model de Llibre de Queixes i Suggerències i dicta normes sobre la seva utilització (DO Extremadura, n. 108, 16.09.2000) o la Disposició addicional única del Decret 91/2001 de 8 de maig del Departament de Presidència i Relacions Institucionals de la Diputació General d'Aragó pel qual es regula la tramitació de suggerències i queixes sobre el funcionament dels serveis públics gestionats (BO Aragó n. 60, 23.05.2001).

sense necessitat de certificat digital respon a la darrera idea exposada, encara que molt desconcertant en els termes que està formulada<sup>369</sup>.

En tot cas, la no acceptació d'una firma electrònica per manca de seguretat haurà de donar lloc a la possibilitat de subsanar-ho (art. 71 LRJPAC), fins i tot a través de la compareixença personal per acreditar la identitat de l'interessat.

Vista la complexitat de la normativa espanyola sobre firma electrònica, és clara la conveniència de comptar amb una regulació jurídica administrativa clara sobre el tipus de firma electrònica procedent en les administracions públiques, preferentment amb caràcter general i no de manera casuística per a cada tipus de procediment. En aquest sentit, ja cal destacar la recent Llei 3/2002, de 21 de maig, per al desenvolupament de l'ús de la firma electrònica en les Administracions Públiques de la Comunitat Autònoma de La Rioja, a banda d'altres reglaments autonòmics<sup>370</sup>.

#### **4.2 L'ús del xifratge com a un mecanisme tècnic per assegurar la confidencialitat**

Tècnicament, a l'igual que la firma digital basada en la criptografia asimètrica garanteix l'autenticitat i la integritat de les dades a les quals acompanya, el xifratge asimètric – una altra aplicació de la criptografia asimètrica - assegura la confidencialitat de les dades. A diferència de la firma digital, que es presenta avui per avui com el mecanisme idoni –o únic- per jugar un paper similar a la firma

---

<sup>369</sup> En concret, l'article 16 del Decret citat en el text estableix que "no serà necessària la utilització del certificat digital a què fa referència l'article anterior per a l'inici, la tramitació i l'acabament dels procediments administratius que no requereixin garantir l'autenticitat, la confidencialitat i la integritat".

<sup>370</sup> Com ara el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'Internet, ja citat, (en especial, a l'art. 15), i el Decret 205/2001, de 3 de desembre de 2001, de la Conselleria de Presidència i innovació tecnològica de la Comunitat Autònoma de Canàries pel qual es regula l'ús de la firma electrònica (BO Canarias n. 161, 14.12.2001).



manuscrita en el món electrònic, el xifratge asimètric troba altres mecanismes igualment fiables, com ara el simètric –basat en una clau secreta de sessió –, essent possible la combinació d'ambdós.

En qualsevol cas, el xifratge, ja sigui asimètric o simètric, és una tècnica per assegurar la confidencialitat de la informació. Si bé aquest requisit no ve exigit expressament per l'article 45 LRJPAC, a diferència de l'autenticitat i la integritat, trobaria cabuda en el respecte a altres garanties del procediment (la informació només ha de ser accessible, en principi, als interessats i a l'administració actuant) i en la normativa sobre protecció de dades personals (molta de la informació tractada per les administracions és de caràcter personal per afectar directament a les persones físiques). Així, de la mateixa forma que les comunicacions en suport paper es fan en sobre tancat, les electròniques també hauran de garantir la confidencialitat de la informació transmesa.

És criticable que l'article 45 LRJPAC no mencioni específicament el requisit de la confidencialitat ja que, juntament amb l'autenticitat i l'integritat, és una de les garanties de seguretat de la informació electrònica. Es diu que la circulació d'informació no xifrada per Internet és comparable a l'enviament d'una postal, atesa la facilitat d'accedir-hi.

En canvi, la normativa posterior sobre l'ús de mitjans electrònics en l'àmbit administratiu sí al·ludeix expressament al requisit de la confidencialitat, el qual esdevé un pressupòsit necessari per a una actuació administrativa basada en els nous mitjans electrònics. Així, per a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, el Reial Decret 263/1996, que preveu la garantia de la confidencialitat juntament amb les d'autenticitat, integritat, disponibilitat i conservació de la informació (art. 4.2) i, en concret, pel que fa a les comunicacions electròniques entre òrgans administratius o amb els ciutadans, especifica que, entre d'altres requisits, s'haurà de garantir l'existència de mesures de seguretat per evitar la intercepció i l'alteració de les comunicacions (art. 7.1.c), entre les quals sobresurt per la seva seguretat la del xifratge, però sense excloure altres possibles mecanismes.

Entenem que l'ús del xifratge en el sector administratiu hauria de comptar amb una regulació expressa, establint clarament els límits i les garanties dels ciutadans. Supletòriament, les previsions del RDLFE i la seva normativa de desenvolupament haurien de ser, segons el nostre parer, d'aplicació als prestadors de serveis de certificació que expedixin certificats de confidencialitat. Sobretot tenint en compte que les claus públiques relacionades amb les claus privades i compreses en els certificats digitals poden servir perfectament per xifrar les comunicacions electròniques.

CAPÍTOL 6: L'ACTIVITAT DE PRESTACIÓ DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA. RÈGIM JURÍDIC GENERAL. EL CAS DE LA FÁBRICA NACIONAL DE MONEDA Y TIMBRE-REAL CASA DE LA MONEDA

## 1. INTRODUCCIÓ

Com ja s'ha comentat, el funcionament d'un sistema basat en la firma electrònica avançada (en especial, la digital) rau en la prestació de serveis de certificació electrònica.

Aquesta tasca consistent en l'expedició de certificats s'ha encomanat als anomenats prestadors de serveis de certificació, essent regulada per primer cop en el RDLFE, on es conté el règim jurídic aplicable a tots els prestadors que ofereixin els seus serveis al públic -ja siguin públics o privats<sup>371</sup>.

L'examen d'aquest règim jurídic, objecte del present Capítol, és essencial per situar el fenomen de l'administració pública electrònica, que troba en les figures de la firma i el certificat electrònics un equivalent a la firma manuscrita com a signe d'identificació<sup>372</sup>. En efecte, les experiències més rellevants d'administració electrònica es basen en l'obtenció prèvia d'aquests certificats pels interessats<sup>373</sup>. En qualsevol cas, com es veu insistint al llarg del present treball, també són possibles altres solucions tècniques igualment segures, a l'empara de l'article 45 LRJPAC.

La prestació de serveis de certificació electrònica en l'àmbit de les administracions públiques, en la mesura que es prestin al públic en general, queda

---

<sup>371</sup> Vegeu, en general, A. MARTÍNEZ NADAL, *La Ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000, i M<sup>a</sup> Isabel HUERTA VIESCA i Daniel RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA, *Los prestadores de servicios de certificación en la contratación electrónica*, Aranzadi, Navarra, 2001.

<sup>372</sup> Així, entre d'altres, Fernando GALINDO afirma que la prestació d'aquests serveis de certificació és essencial per al desenvolupament futur de l'e-Government; "e-Government Trust Providers", a *Electronic Government: Design, Applications & Management*, IGP, Cap. VII, p. 147.

<sup>373</sup> Com és el cas de l'Administració tributària i de la Seguretat Social, per posar alguns exemples significatius.

configurada per les previsions del RDLFE, si bé la FNMT compte amb un règim específic, encara que conforme amb el RDLFE.

## **2. LA PRESTACIÓ DE SERVEIS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA. EL RÈGIM GENERAL ESTABLERT EN EL RDLFE**

### **2.1 El principi de lliure competència en la prestació de serveis de certificació electrònica**

En primer lloc, cal tenir present que el RDLFE, en l'article 1, sobre l'àmbit d'aplicació, determina que té per objecte la regulació de la prestació de serveis de certificació electrònica al públic i afegeix que les normes sobre aquesta activitat seran d'aplicació als prestadors de serveis establerts a Espanya<sup>374</sup>; per tant, l'exercici d'aquests serveis en àmbits tancats no queda subjecta a aquesta normativa<sup>375</sup>.

Doncs bé, en virtut de l'article 4.1 RDLFE, la prestació dels serveis de certificació al públic s'ha instaurat en un règim de lliure competència, sense que sigui possible establir restriccions per als serveis procedents dels Estats membres

---

<sup>374</sup> Per exemple, entre altres prestadors de serveis de certificació a Espanya, es pot fer esment de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre – Real Casa de la Moneda (Projecte CERES), Agencia de Certificación Española (ACE), Fundación para el Estudio de la Seguridad de las Telecomunicaciones (FESTE), i altres entitats estrangeres que faciliten serveis en aquest camp, amb reconeixement internacional, són BBN, Verisign, Thawte, Belsign, GTE, Integration, Keywitness, etc.; Modesto ESCOBAR, *Comercio Electrónico. Perspectiva presente y futura en España*, Fundación Retevisión, Madrid, 2000, pp. 179 i ss.

<sup>375</sup> Sobre les dificultats que presenta el terme "públic", en el sentit de determinar què hi queda inclòs o exclòs, Enrique MONTAGUD CASTELLÓ, "Eficacia jurídica de la firma electrónica", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 276.

de la Unió europea<sup>376</sup>, que pot fer-se tant des de la iniciativa privada o del sector empresarial com des de les administracions públiques -directament o mitjançant organismes o societats dependents- amb la deguda separació de comptes i sota els principis d'objectivitat, transparència i no-discriminació (art. 4.2 RDLFE), de conformitat amb la DFE.

El principi de la lliure competència pressuposa, doncs, que la prestació de serveis de certificació electrònica es regirà per les regles generals del dret comunitari i en especial del dret de la competència, així com per les seves excepcions<sup>377</sup>.

Cal recordar, en aquest moment, que, per tal de donar compliment al principi de lliure competència en aquest àmbit, es modificà l'article 81 de la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 1998" que, amb anterioritat a l'aprovació de la normativa comunitària i espanyola sobre firma electrònica, facultava únicament a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT, en endavant) per a la prestació de serveis de seguretat en l'àmbit de les administracions públiques, a través de la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2000". De la mateixa manera, el desplegament reglamentari de l'article 81 en qüestió reitera que la FNMT actuarà en un règim de lliure concurrència amb la resta dels operadors en el sector, com s'exposarà en un epígraf posterior del present Capítol. Fins i tot, les previsions d'un document nacional d'identitat electrònic en l'avantprojecte de Llei de firma electrònica fan al·lusió expressa a la no exclusió d'altres serveis de certificació electrònica.

## **2.2 La improcedència de la tècnica de l'autorització administrativa com a control preventiu en la prestació de serveis de certificació electrònica**

---

<sup>376</sup> La qual cosa ve imposada per l'article 4 DFE, sobre principis del mercat interior, quan diu que els Estats membres no podran restringir la prestació de serveis de certificació en els àmbits regulats per la present Directiva que procedeixin d'un altre Estat membre.

<sup>377</sup> Sobre el règim de la lliure competència, vegeu, per una visió general, Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Introducción al Derecho de la Unión europea*, Eurolex, Madrid, 1999, pp. 653-664 (amb una referència bibliogràfica extensa en la matèria).

D'altra banda, seguint les directrius comunitàries<sup>378</sup>, l'exercici de l'activitat de prestació de serveis de certificació electrònica no queda supeditada a la prèvia obtenció d'una autorització administrativa (art. 4.1 RDLFE).

Segurament, l'exigència d'una autorització administrativa, tècnica per excel·lència de l'activitat administrativa de limitació o policia, comportaria una major confiança i seguretat en aquest sector emergent<sup>379</sup>. A favor de l'exigència d'una autorització administrativa, es pronunciaren les delegacions alemanya i espanyola en el marc dels debats sobre el projecte de la Directiva comunitària en matèria de firma electrònica<sup>380</sup>.

En canvi, els mecanismes de seguretat dissenyats per a aportar una major seguretat en aquesta nova activitat ha estat la de donar llum verda a uns sistemes voluntaris d'acreditació dels prestadors i de certificació dels productes de firma, com es comenta separatament en el proper epígraf.

D'altra banda, el RDLFE estableix l'obligació dels prestadors de serveis de certificació de sol·licitar la seva inscripció en un registre públic (art. 7)<sup>381</sup>, la qual

---

<sup>378</sup> L'article 3.1 DFE estableix que "Los Estados miembros no condicionarán la prestación de servicios de certificación a la obtención de autorización previa."

<sup>379</sup> A favor de la procedència de l'autorització administrativa en l'activitat de prestació de serveis de certificació per raó de la seva importància pública en el tràfic o comerç electrònic, també s'han pronunciat, entre d'altres, Alberto ALONSO UREBA i Guillermo ALCOVER GRAU, "La firma electrónica", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, pp. 198 i 203.

<sup>380</sup> Francisco Javier GARCÍA MÁZ, "La firma electrónica: Directiva y Real Decreto-Ley 14/1999 de 17 de septiembre", *Actualidad Civil*, n. 18, 1-7 maig 2000, p. 683.

<sup>381</sup> A efectes de fer possible aquesta prescripció, el RDLFE crea, en el Ministeri de Justícia, el Registre de Prestadors de Serveis de Certificació, en el qual hauran de sol·licitar la seva inscripció, amb caràcter previ a l'inici de la seva activitat, tots els establerts en Espanya, remetent la seva regulació a un Reial Decret (art. 7.1 RDLFE), encara pendent de fer-se, si bé afegeix que la sol·licitud d'inscripció haurà d'aportar la documentació que s'estableixi reglamentàriament, a efectes de la identificació del

cosa també podria aportar una major seguretat en l'exercici de l'activitat ara analitzada. Es tracta, però, d'una previsió que podria entendre's contrària a la lletra i l'esperit de la DFE<sup>382</sup>, sobretot tenint en compte l'incís de la pròpia DFE relatiu a què l'autorització prèvia implica no només el permís que ha d'obtenir el proveïdor de serveis de certificació interessat en virtut d'una decisió de les autoritats nacionals abans de què se li permeti prestar els seus serveis de certificació, sinó també qualsevol altre mesura que tingui aquest mateix efecte (Considerant 10 DFE).

En el nostre parer, l'article 7.2 RDLFE, quan diu que la formulació de la sol·licitud d'inscripció en el Registre els permetrà iniciar o continuar la seva activitat, sens perjudici, en el seu cas, del règim sancionador corresponent, és polèmic perquè es pot entendre que està condicionant l'exercici de l'activitat, no

---

prestador de serveis de certificació i de justificar que reuneix els requisits necessaris, en cada cas, per exercir la seva activitat i que qualsevol circumstància ulterior relativa al prestador que sigui rellevant, com la seva acreditació o estar en condicions d'expedir certificats reconeguts, també serà objecte d'inscripció en aquest Registre (art. 7.2 RDLFE). Aquest Registre és públic i haurà de mantenir permanentment actualitzada i a disposició de qualsevol persona una relació dels prestadors inscrits, on figuraran el seu nom o raó social, la direcció de la seva pàgina en Internet o de correu electrònic, les dades de verificació de la seva firma electrònica i, en el seu cas, la condició d'acreditat o de tenir la possibilitat d'expedir certificats reconeguts, a més d'altres dades complementàries que es determinin per Reial decret (art. 7.3 RDLFE). Les dades inscrites en el Registre podran ser consultades via telemàtica o a través d'una certificació registral i el subministre de la informació podrà subjectar-se al pagament d'una taxa, els elements de la qual es determinaran per Llei (com no pot ser d'altra manera). Per tant, ens trobem davant un servei de naturalesa pública gestionat directament pel Ministeri de Justícia (art. 7.3 RDLFE).

<sup>382</sup> En contra d'aquesta interpretació, Francisco Javier GARCÍA MÁS, "La firma electrónica: Directiva y Real Decreto-Ley 14/1999 de 17 de septiembre", *Actualidad Civil*, n. 18, 1-7 maig 2000, p. 687.



amb la presa d'una decisió administrativa<sup>383</sup>, però sí en exigir la presentació d'una sol·licitud.

En aquest sentit, és més clara i conforme amb la DFE l'opció de l'avantprojecte de Llei de firma electrònica en demanar la inscripció als sols efectes de publicitat, sense condicionar-ho a l'exercici de l'activitat de prestació<sup>384</sup>. Malgrat tot, no ens consta que aquest registre hagi estat posat en funcionament.

### **2.3 Els sistemes voluntaris d'acreditació de prestadors de serveis de certificació i de certificació de productes de firma electrònica**

Juntament amb el principi de no exigència d'una autorització administrativa, com ja s'ha avançat, la DFE possibilita que els Estats membres estableixin uns sistemes voluntaris d'acreditació de prestadors de serveis de certificació electrònica<sup>385</sup>, la qual cosa pressuposa l'existència d'un cert control preventiu si bé que amb caràcter voluntari i mai obligatori<sup>386</sup>.

---

<sup>383</sup> En tot cas, és clar que el fet d'exigir la inscripció definitiva en el Registre produiria efectes anàlegs als de l'atorgament d'una autorització prèvia a l'exercici de l'activitat, la qual cosa vulneraria el marc de la DFE. Així, ho ha afirmat taxativament, Leopoldo GONZÁLEZ-ECHENIQUE CASTELLANOS DE UBAO, "Estudio de la Directiva y del Real Decreto-ley de 17 de septiembre de 1999 sobre firma electrónica", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 245. Igualment, Enrique GARCÍA LLOVET afirma que la manca d'eficàcia constitutiva de la inscripció compatibilitza la previsió del RDLFE amb la directiva comunitària; "Acreditación", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, p. 375.

<sup>384</sup> L'article 8 del citat avantprojecte, sobre el registre de prestadors de serveis de certificació, comença dient: "Los prestadores de servicios de certificación deberán constar inscritos, a los solos efectos de publicidad, en el Registro de prestadores de servicios de certificación que se crea en el Ministerio de Justicia (...)".

<sup>385</sup> En efecte, l'article 3.2 DFE assenyala: "(...) los Estados miembros podrán establecer o mantener sistemas voluntarios de acreditación destinados a mejorar los niveles de

En qualsevol cas, amb aquests sistemes alternatius es busca un grau de seguretat òptim en l'ús de la firma electrònica i protegir degudament els drets dels usuaris<sup>387</sup>. L'opció a favor d'aquest model n'exclou d'altres possibles, com podria ser el de demanar una autorització administrativa prèvia a la realització dels serveis de prestació, que assegurés el compliment d'uns requisits de seguretat tècnica i, per tant, també jurídica, de les firmes electròniques (opció descartada, com s'ha comentat, des de les instàncies comunitàries).

En la línia permesa per la Directiva comunitària sobre firma electrònica, el RDLFE (art. 6) possibilita que el Govern estableixi sistemes voluntaris d'acreditació de prestadors de serveis de certificació i també per a la certificació dels productes de firma electrònica, sempre que les normes que els regulin, per Reial decret, siguin objectives, raonables i no discriminatòries i que tots els sol·licitants que reuneixin els requisits exigibles obtinguin la corresponent acreditació de la seva activitat o de la certificació del producte de firma electrònica que emprin, sense poder-se establir un *numerus clausus*. Per tant, el caràcter reglat de les acreditacions i certificacions voluntàries és clara<sup>388</sup>.

---

provisión de servicios de certificación. Todas las condiciones relativas a tales sistemas deberán ser objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias. Los Estados miembros no podrán limitar el número de proveedores de servicios de certificación acreditados amparándose en la presente Directiva".

<sup>386</sup> Segons Enrique GARCÍA LLOVET, la intervenció pública té en l'acreditació d'entitats de prestació de serveis de certificació el seu eix primari d'actuació; "Acreditación", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, p. 374.

<sup>387</sup> Així, per exemple, s'expressa aquesta idea en l'article 22 de l'avantprojecte de Llei de firma electrònica, que juntament amb l'article 23, versen sobre el sistema voluntari d'acreditació i certificació en matèria de firma electrònica.

<sup>388</sup> Leopoldo GONZÁLEZ-ECHENIQUE CASTELLANOS DE UBAO assenyala el caràcter reglat de l'acreditació, comparant-la amb una autorització administrativa; "Estudio de la Directiva y del Real Decreto-ley de de 17 de septiembre de 1999 sobre firma electrónica", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*,

Aquesta possibilitat ha estat desenvolupada pel Reglament d'acreditació de prestadors de serveis de certificació i de certificació de determinats productes de firma electrònica, de 21 de febrer del 2000<sup>389</sup> (en endavant, RACFE).

Estableix un sistema *ad hoc* per a l'acreditació i certificació en matèria de firma electrònica, però en certa mesura similar al model establert en el sector de la indústria<sup>390</sup>.

Aquest sistema es basa en la participació d'unes entitats d'avaluació i entitats d'acreditació<sup>391</sup>. Les primeres podran ser tant organismes públics com privats i se'ls atribueix la tasca consistent en l'elaboració d'informes sobre la capacitat dels prestadors de serveis de certificació i dels productes de firma. Aquests informes d'avaluació són preceptius per la raó que han d'acompanyar forçosament les sol·licituds d'acreditacions i certificacions que donin lloc al procediment administratiu en qüestió, però en cap cas són vinculants. I les

---

Aranzadi, Navarra, 2000, p. 238. Sobre la naturalesa reglada de l'acreditació, també es pronuncia Enrique GARCÍA LLOVET, "Acreditación", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, p. 386.

<sup>389</sup> Ordre de 21 de febrer de 2000 per la qual s'aprova el Reglament d'acreditació de prestadors de serveis de certificació i de certificació de determinats productes de firma electrònica (BOE n. 45, 22.02.2000). L'aprovació d'aquest Reglament mitjançant una Ordre ministerial es basa en l'habilitació operada pel Reial Decret-Llei 16/1999, de 15 d'octubre, pel qual s'adopten mesures per a combatre la inflació i facilitar un major grau de competència en les telecomunicacions, al Ministeri de Foment per a desenvolupar mitjançant una Ordre els articles 6 i 22 RDLFE.

<sup>390</sup> En el sector industrial, resumidament, les certificacions voluntàries són expedides per entitats de certificació, no per òrgans de l'administració, les quals han estat prèviament acreditades per l'ENAC. Vegeu, per més informació, Juan A. CARRILLO DONAIRE, *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000 i Manuel IZQUIERDO CARRASCO, *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

<sup>391</sup> Regulades als Capítol II RACFE.

segones tenen com a funció acreditar a la seva vegada les entitats d'avaluació, la qual cosa és una condició prèvia a la realització de les funcions avaluadores d'aquestes entitats d'avaluació. En virtut de l'article 6 RACFE ara comentada s'ha designat com a entitat d'acreditació l'Entitat Nacional d'Acreditació (ENAC), sens perjudici de la procedència d'altres entitats d'acreditació designades en l'àmbit comunitari.

En tot cas, la competència per a l'atorgament d'acreditacions de prestadors i certificacions de productes de firma, entre ells els dispositius de creació i de verificació de firma electrònica avançada, correspon a l'administració central, en concret, al Ministeri de Ciència i Tecnologia (art. 2, si bé la norma al·ludeix a la desapareguda Secretaria General de Comunicacions del Ministeri de Foment)<sup>392</sup>, que l'exercitarà en el marc d'uns procediments administratius d'acreditació i certificació<sup>393</sup>. Com a característiques principals d'aquests procediments administratius, val a dir que ho són a instància de part, la sol·licitud ha d'anar acompanyada dels informes corresponents a càrrec de les entitats d'avaluació, el termini de resolució i notificació és de sis mesos i el silenci, en cas de produir-se, serà positiu.

Val a dir que, avui per avui, aquest sistema no és operatiu perquè, segons ens consta, l'ENAC encara no ha acreditat cap entitat d'avaluació.

---

<sup>392</sup> En concret, segons l'article 8.1.m) del Reial decret 1451/2000, de 28 de juliol, que desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Ciència i Tecnologia, correspon a la Direcció General per al Desenvolupament de la Societat de la Informació –depenent de la Secretaria d'Estat de Telecomunicacions i Societat de la Informació- "el ejercicio de las funciones de acreditación y certificación establecidas por la legislación sobre firma electrónica, así como la actividad de control, inspección y aplicación del régimen sancionador en la materia"; i, el punt cinquè del mateix precepte afegeix que correspon a la Subdirecció General de Serveis de la Societat de la Informació les funcions atribuïdes a la Direcció General per al Desenvolupament de la Societat de la Informació en els paràgraf m) de l'apartat 1 de l'article 8.

<sup>393</sup> Previstos als Capítols IV i V RACFE, respectivament.

La importància de l'adhesió, mai obligatòria, a aquests sistemes és evident atès que els certificats reconeguts expedits per prestadors acreditats i els dispositius segurs de creació de firma certificats pels organismes competents són els pressupòsits per a què operi la presumpció *iuris tantum* de l'article 3.1 RDLFE, sobre la concurrència dels requisits (certificat reconegut i dispositiu segur de creació de firma) per equiparar la firma electrònica avançada a la firma manuscrita -ja comentada-,<sup>394</sup> sempre, com és obvi, que el sistema dissenyat arribi a ser operatiu.

#### **2.4 El control administratiu a posteriori: sancions i inspecció**

L'actuació administrativa d'inspecció i sancionadora en aquest àmbit és objecte d'una regulació detallada i precisa<sup>395</sup>, orientada al bon funcionament del sistema de firma electrònica, que no presenta grans peculiaritats, raó per la qual no s'entra en l'examen d'aquestes qüestions.

Cal notar, però, que a diferència de la DFE<sup>396</sup>, que simplement demana als Estats membres que estableixin un sistema de control dels prestadors de certificats

---

<sup>394</sup> En opinió de Leopoldo GONZÁLEZ-ECHENIQUE CASTELLANOS DE UBAO, de facto o de manera indirecta s'ha imposat el sistema d'acreditació en l'exercici de l'activitat de prestació; "Estudio de la Directiva y del Real Decreto-ley de de 17 de septiembre de 1999 sobre firma electrónica", a Rafael MATEU DE ROS i Juan Manuel CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000, p. 238. María PÉREZ PEREIRA, fins i tot, també assenyala que en la pràctica els prestadors acreditats poden comptar amb un avantatge competitiu respecte als no acreditats, "Régimen jurídico del Prestador de Servicios de Certificación", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, p. 957.

<sup>395</sup> Al Capítol IV del Títol II del RDLFE, sobre la inspecció i el control, i al Títol V, constituït per un Capítol únic, sobre infraccions i sancions.

<sup>396</sup> En efecte, l'article 3.3 DFE assenyala que: "Los Estados miembros velarán por que se establezca un sistema adecuado que permita la supervisión de los proveedores de

reconeguts, el RDLFE abraça l'activitat de tots els prestadors de serveis de certificació al públic establerts a Espanya, amb independència de la classe de certificats que emetin.

## **2.5 El règim jurídic dels prestadors de serveis de certificació electrònica**

Com s'ha avançat, el RDLFE és aplicable a tots els prestadors de serveis de certificació al públic, ja siguin públics o privats, que prestin serveis al públic. Per tant, podrien quedar exclosos els prestadors de serveis en l'àmbit estrictament intern de les administracions, per ser una zona de certesa negativa del concepte jurídic indeterminat "públic".

El règim general comprès en el RDLFE sobre els prestadors de serveis de certificació electrònica, queda constituït, d'una banda, per un conjunt d'obligacions comunes a tot prestador (les de l'article 11 RDLFE) i, d'altra banda, per unes obligacions únicament aplicables als prestadors que emetin certificats reconeguts (les de l'article 12 RDLFE)<sup>397</sup>. Aquestes darreres configuren un règim reforçat davant la virtualitat d'aquesta classe de certificats per a que tingui lloc el principi d'equiparació de la firma electrònica avançada (inclosa la firma digital) amb la firma manuscrita. L'incompliment d'aquestes obligacions donarà lloc a la imposició de les sancions corresponents, així com, en el seu cas, a la responsabilitat corresponent.

A continuació veurem els aspectes principals del règim que gira en torn la figura del prestador de serveis, a partir de la classificació que proposem<sup>398</sup>.

---

servicios de certificación establecidos en su territorio que expiden al público certificados reconocidos".

<sup>397</sup> El reiteradament citat avantprojecte de Llei de firma electrònica, per contra, opta per una metodologia diferent en regular les obligacions dels prestadors en general, especificant aquelles que han de ser respectades pels prestadors que no emetin certificats reconeguts (essent aquestes les enumerades en l'article 15.2).

<sup>398</sup> Per un comentari de les obligacions dels prestadors de serveis de certificació, a partir del criteri generals-específiques, vegeu, per tots, María PÉREZ PEREIRA, "Régimen

### 2.5.1 La identificació prèvia dels signataris

El procés d'identificació previ al lliurament d'un certificat és una peça cabdal del sistema de firma electrònica avançada (o digital), ja que únicament amb el seu compliment correcte es podrà confiar en la identitat digital que manifesta un certificat electrònic.

Segons l'article 11 RDLFE, els prestadors que expedixin certificats reconeguts tenen l'obligació de comprovar per si o per mitjà d'una persona física o jurídica que actui en nom i per compte seva, la identitat i qualsevol circumstància personal dels sol·licitants dels certificats rellevants per al fi propi d'aquests, emprant qualsevol dels mitjans admesos en dret.

S'exceptuen d'aquesta obligació, els prestadors de serveis de certificació que, expedint certificats que no tinguin la consideració de reconeguts, es limitin a constatar determinades circumstàncies específiques dels sol·licitants d'aquesta classe de certificats ordinaris o simples.

Per tant, l'obligació d'identificar prèviament als signataris seria una obligació exigible als prestadors que se subjecten a l'article 12 RDLFE, malgrat aparèixer formulada en l'article 11 RDLFE (obligacions comunes a tot prestador).

Salvant aquesta incoherència de tècnica legislativa, l'avantprojecte de Llei de firma electrònica, ja citat, regula la comprovació de la identitat i altres circumstàncies dels signataris únicament en el marc de la certificació reconeguda (art. 17)<sup>399</sup>, essent una obligació de tot prestador de serveis de certificació abans de l'emissió d'un certificat reconegut (art. 16.a).

---

jurídico del Prestador de Servicios de Certificación", a Javier CREMADES, Miguel Ángel FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ i Rafael ILLESCAS (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002, pp. 939 i ss.

<sup>399</sup> En concret, diu així: "1.La identificación de los solicitantes de certificados reconocidos exigirá su personación ante las personas encargadas de verificar su identidad

### **2.5.2 La disponibilitat de mecanismes i recursos de caràcter tècnic**

D'una banda, l'article 11 RDLFE estableix com a obligacions comunes a tots els prestadors:

---

y la acreditación de ésta, bien mediante el Documento Nacional de Identidad o pasaporte, bien mediante otros medios reconocidos en Derecho.

La identificación de los titulares de los Documentos Nacionales de Identidad electrónicos se registrará por su normativa específica.

En el caso de certificados expedidos a nombre de personas jurídicas, el prestador de servicios comprobará su existencia, así como la identidad y facultades de representación de las personas físicas que les representen. Para ello, comprobará los documentos que acrediten la constitución de dichas personas jurídicas y los poderes de representación de las personas que soliciten el certificado en su nombre, y, cuando ésta sea necesaria, de su inscripción en el Registro público que corresponda, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar otros medios reconocidos en Derecho.

2. Los prestadores de servicios de certificación comprobarán el poder de representación de las personas físicas que deseen hacer constar esta circunstancia en su certificado, mediante la verificación de los documentos que acrediten sus facultades de representación y su vigencia, y, en su caso, de la inscripción registral de su apoderamiento.

El certificado podrá hacer mención a otras circunstancias personales del solicitante, como su condición de titular de un cargo público, su pertenencia a un colegio profesional o su titulación, siempre que éstas puedan comprobarse mediante los documentos oficiales que las acrediten o por cualquier otro medio digno de confianza.

3. Lo dispuest en los apartados anteriores no será exigible si la identidad u otras circunstancias permanentes de los solicitantes de los certificados constaran ya al prestador de servicios en virtud de una relación preexistente, en la que, para la identificación del interesado, se hubieran empleado los medios señalados en este artículo.

4. Los prestadores de servicios de certificación podrán realizar las actuaciones de comprobación previstas en este artículo por sí o por medio de otras personas físicas o jurídicas, siendo responsable, en todo caso, el prestador de servicios en lo relativo al contenido del certificado.

No obstante, los prestadores de servicios no responderán de la inexactitud de los datos que consten en el certificado, si éstos le han sido acreditados mediante documento público administrativo, judicial o notarial".



a) Posar a disposició del signatari els dispositius de creació i de verificació de firma electrònica (art. 11.b) RDLFE). Això és, els programes informàtics que permeten la generació i posterior comprovació de les firmes electròniques, respectivament.

b) Mantenir un registre de certificats, en el qual quedarà constància dels emesos i figuraran les circumstàncies que afectin a la suspensió o pèrdua de vigència dels seus efectes (art. 11.e) RDLFE).

I, d'altra, l'article 12 RDLFE, configura unes obligacions concretes sobre els prestadors que lliurin certificats reconeguts per garantir la seguretat i bon funcionament d'un sistema basat en la firma electrònica avançada (o digital), que són:

a) Emprar sistemes i productes fiables que estiguin protegits contra tota alteració i que garanteixin la seguretat tècnica i, en el seu cas, criptogràfica dels processos de certificació als quals serveixen de suport (art. 12. e) RDLFE).

b) Prendre mesures contra la falsificació de certificats i, en el cas de que el prestador de serveis de certificació generi dades de creació de firma, garantir la confidencialitat durant el procés de generació (art. 12.f) RDLFE).

c) Emprar sistemes fiables per emmagatzemar certificats, de manera que: 1. Només persones autoritzades puguin consultar-los, si aquests únicament estan disponibles per a verificació de firmes electròniques; 2. Únicament persones autoritzades puguin fer en ells anotacions i modificacions; 3. Es pugui comprovar l'autenticitat de la informació; 4. El signatari o la persona autoritzada per a accedir als certificats pugui detectar tots els canvis tècnics que afectin als requisits de seguretat mencionats (art. 12.j) RDLFE).

d) Garantir la rapidesa i la seguretat en la prestació del servei. En concret, hauran de permetre la utilització d'un servei ràpid i segur de consulta del Registre de certificats emesos i hauran d'assegurar l'extinció o suspensió de l'eficàcia

d'aquests de forma segura i immediata (art. 12. c) RDLFE). La seguretat i la rapidesa en la consulta dels certificats són essencials per al bon funcionament del sistema basat en la firma electrònica avançada (i digital).

e) Demostrar la fiabilitat necessària dels seus serveis (art. 12.b) RDLFE).

f) Comptar amb personal qualificat i amb l'experiència necessària per a la prestació dels serveis oferts en l'àmbit de la firma electrònica i els procediments de seguretat i de gestió adequats (art. 12.d) RDLFE).

### **2.5.3 La informació als usuaris**

Correspon a tots els prestadors de serveis de certificació electrònica, amb independència del tipus de certificat que expedeixin, informar, abans de l'emissió d'un certificat, a la persona que sol·liciti els seus serveis del preu, de les condicions precises per a la utilització del certificat, de les limitacions d'ús i de la forma en què garanteix la seva possible responsabilitat patrimonial (art. 11.d) RDLFE). La qual cosa esdevé útil per tal facilitar a l'usuari l'elecció entre els diferents prestadors de serveis de certificació.

I, pel que fa únicament als prestadors de certificats reconeguts, l'article 12 (apartats j) i k) RDLFE, respectivament) matisa aquesta obligació genèrica, obligant-los a:

1r. Abans d'expedir un certificat, informar al sol·licitant sobre el preu i les condicions precises d'utilització del certificat, que haurà d'incloure possibles límits d'ús, l'acreditació del prestador de serveis i els procediments de reclamació i de resolució de litigis previstos en les lleis, de manera fàcilment comprensible (així, per exemple, en el cas de certificats expedits per prestadors públics sotmesos al dret administratiu, s'haurà d'assenyalar la procedència dels recursos administratius o sistemes equivalents i dels recursos contenciosos administratius corresponents). Aquesta informació també estarà a disposició de tercers interessats i s'incorporarà a un document que s'entregarà a qui ho sol·liciti. Per a

comunicar-la, podran emprar-se mitjans electrònics si el signatari o els tercers interessats ho admeten; i

2n. Informar a qualsevol usuari dels seus serveis dels criteris que es comprometen a seguir, respectant, el RDLFE i les seves disposicions de desenvolupament en l'exercici de la seva activitat.

Pel que fa a aquesta darrera obligació, s'ha dit que dóna cabuda a l'autoregulació dels prestadors de serveis de certificació, en aquells aspectes que no estiguin taxats normativament, com, per exemple, la forma de la comprovació de la identitat del sol·licitant<sup>400</sup>.

#### **2.5.4 La conservació de la informació relativa als certificats i la comunicació del cessament de l'activitat de prestació de serveis de certificació electrònica**

La conservació de la informació relativa als certificats només es demana en relació als reconeguts, establint-se l'obligació als prestadors d'aquesta classe de certificats de conservar registrada tota la informació i documentació relativa a un certificat reconegut durant quinze anys, la qual cosa podrà fer-se per mitjans electrònics (art. 12.h) RDLFE).

D'altra banda, en cas de cessament de l'activitat de prestació de serveis de certificació, segons l'apartat f) de l'article 11 RDLFE, els prestadors de serveis de certificació hauran de comunicar-ho amb l'antelació indicada en l'apartat 1 de l'article 13 RDLFE als titulars dels certificats per ells emesos i, si estiguessin inscrits en ell, al Registre de Prestadors de Serveis de Certificació del Ministeri de Justícia. La comunicació del cessament constitueix, doncs, una obligació comuna a tot prestador.

---

<sup>400</sup> Francisco Javier GARCÍA MÁZ, "La firma electrónica: Directiva y Real Decreto-Ley 14/1999 de 17 de septiembre, *Actualidad Civil*, n. 18, 1-7 maig 2000, p. 688.

Segons el mateix article 13 RDLFE, la inscripció del prestador de serveis en el Registre de Prestadors serà cancel·lada d'ofici pel Ministeri de Justícia quan el prestador que cessi estigüés inscrit.

L'article 13 RDLFE també preveu que els certificats vàlids en el moment del cessament es puguin transferir, previ consentiment exprés dels titulars dels certificats, a una altre prestador, i, en cas contrari, hauran de deixar-se sense efecte.

A més a més, l'article 13 RDLFE afegeix que el Ministeri de Justícia també es farà càrrec de la informació relativa als certificats que s'haguessin deixat sense efecte per tal de donar compliment a la previsió de que la informació s'ha de guardar durant quinze anys de l'article 12.h) RDLFE (per tant, aquesta previsió només afecta als certificats reconeguts). Entenem que també aquesta previsió ha de ser interpretada de manera que inclogui els certificats –reconeguts- que prèviament al cessament haguessin quedat sense efecte per la simple expiració del seu període de validesa, en cas contrari, s'estaria contradient la raó de ser de dita obligació de conservació.

### **2.5.5 La disponibilitat de recursos econòmics i la responsabilitat dels prestadors de serveis de certificació electrònica**

#### **2.5.5.1 La disponibilitat de recursos econòmics**

La disponibilitat de recursos econòmics suficients per operar de conformitat amb allò disposat en el RDLFE i, en particular, per afrontar el risc de la responsabilitat per danys i perjudicis, és una obligació dels prestadors que emetin certificats reconeguts, però no de la resta. Està prevista a l'article 12.g) RDLFE.

Hauran de constituir una garantia que podrà consistir tant en una afiançament mercantil prestat per una entitat de crèdit com en una assegurança de caució.

En concret, la garantia ha de cobrir, al menys, el 4 per 100 de la suma dels imports límit de les transaccions en què puguin usar-se el conjunt dels certificats que emeti cada prestador de serveis de certificació, el qual podrà ser reduït fins a un 2 per 100, per decisió del Govern, mitjançant un Reial decret, a la vista de l'evolució del mercat.

En cas de que no es limiti l'import de les transaccions, la garantia haurà de cobrir, al menys, la seva responsabilitat per un import de 6.010.121,04 euros; igualment, el Govern podrà modificar aquest import.

Val a dir que aquesta previsió s'ha vist com un obstacle a què les administracions públiques es constitueixin com a prestadors públics en l'àmbit de les seves competències, en el cas que se sotmetin al règim general del RDLFE. Però, cal tenir present que, en la mesura que prestin els seus serveis per possibilitar que mitjançant la identificació electrònica dels ciutadans s'estableixin relacions electròniques segures amb ells, i no els estiguin avalant per a què aquests facin negocis o altres transaccions fora de l'Administració pública, l'import de la garantia no hauria de ser molt elevat o simbòlic, per la raó tan simple que l'import global de les transaccions econòmiques que es puguin fer amb els certificats públics utilitzables únicament com a mecanisme d'identificació davant les administracions és inexistent (el certificat hauria de deixar constància de què simplement serveix com a mecanisme d'identificació). En tot cas, entenem que una garantia baixa quedaria compensada amb l'aplicació del règim de la responsabilitat administrativa als prestadors públics que únicament operin en l'àmbit de les administracions públiques.

Cal tenir present que l'avantprojecte de llei de firma electrònica preveu l'exempció d'aquesta garantia econòmica en el cas del DNI electrònic, la qual cosa podria ser extensible a la resta de prestadors públics que únicament actuïn en el sector públic.

En qualsevol cas, no ens consta que cap prestador hagi complert amb aquesta obligació de caràcter econòmic.

### **2.5.5.2 La responsabilitat dels prestadors de serveis de certificació electrònica**

L'article 14 RDLFE es dedica al règim de la responsabilitat dels prestadors de serveis de certificació electrònica.

Segons aquest article, els prestadors respondran pels danys i perjudicis que causin a qualsevol persona, quan incompleixin les obligacions que els imposa el RDLFE o actuïn amb negligència, corresponent al prestador demostrar que va actuar amb la deguda diligència. Per tant, com no podria ser d'altra manera, respondrà qualsevol prestador, malgrat que no es demani la constitució d'una garantia prèvia a aquells prestadors que no emetin certificats reconeguts.

L'apartat 3 del precepte esmentat estableix que la responsabilitat serà exigible conforme a les normes generals sobre la responsabilitat contractual o extracontractual, segons procedeixi, amb les especialitats previstes en aquest article, i que, si la garantia que, en el seu cas, haguessin constituït els prestadors de serveis de certificació no fos suficient per a satisfer la indemnització deguda, respondran del deute amb tots els seus béns presents i futurs.

En el supòsit d'ús indegut dels certificat reconeguts -no dels ordinaris o comuns-, els prestadors de serveis de certificació només respondran quan no hagin consignat en el certificat, de manera clarament reconeixible per tercers, el límit d'ús o l'import del valor de les transaccions vàlides que pugin fer-se utilitzant-lo. Per això, és molt important que les administracions deixin clar l'ús del certificat reconegut: la identificació del signatari davant l'administració pública.

Cal tenir present que, d'altra banda, l'article 9.3 RDLFE, declara la responsabilitat dels prestadors de serveis de certificació dels possibles perjudicis causats al signatari o a tercers pel retard en la publicació de l'extinció d'un certificat en el Registre de Certificats i que, en tot cas, correspon a aquells la prova de que els tercers coneixien les circumstàncies invalidants del certificat.

Davant el silenci del RDLFE, l'avantprojecte de Llei de firma electrònica, ja citat, especifica expressament uns supòsits d'exclusió de responsabilitat dels prestadors per l'incompliment d'uns deures corresponents tant als signataris com pels destinataris de documents signats electrònicament, bàsicament per no custodiar degudament les dades de creació de firma (o claus privades, emprant la terminologia pròpia del cas de la firma digital) i per no comprovar la validesa o els límits d'un certificat, respectivament<sup>401</sup>.

---

<sup>401</sup> En concret, l'article 21 de l'avantprojecte de Llei de firma electrònica, sobre limitacions de responsabilitat dels prestadors de serveis de certificació, preveu: "1. El prestador de servicios de certificación no será responsable de los daños sufridos por el firmante o terceros de buena fe, por el incumplimiento de los siguientes deberes inherentes a la condición de firmante:

a) Proporcionar al prestador de servicios de certificación información veraz, completa y exacta sobre los datos que deban constar en él o que sean necesarios para la expedición, revocación o suspensión del certificado, cuando su inexactitud no haya podido ser comprobada por el prestador de servicios, de conformidad con lo previsto en los artículos 16 i 17.

b) Comunicar sin demora al prestador de servicios cualquier modificación de las circunstancias reflejadas en el certificado que hubiera sido objeto de verificación.

En el caso de los certificados que aludan al poder de representación del firmante, tanto el firmante como la persona representada tienen la carga de solicitar la revocación del certificado.

c) Conservar con la máxima diligencia sus datos de creación de firma con el fin de asegurar su confidencialidad y protegerlos de todo acceso, revelación o uso no autorizado.

d) Solicitar la suspensión o revocación del certificado en caso de duda en cuanto al mantenimiento de la confidencialidad de sus datos de creación de firma.

e) Abstenerse de utilizar sus datos de creación de firma desde que el certificado caducara o el prestador de servicios le notificara su revocación o suspensión de conformidad con el artículo 12.4

f) Respetar los límites que figuren en el certificado, en cuanto a sus posibles usos y al importe individualizado de las transacciones que puedan realizarse con él, y utilizarlo conforme a los fines y condiciones establecidas por el prestador de servicios.

Entenem que en el supòsit de prestadors públics subjectes al dret administratiu, no ha de suposar un obstacle al règim general de la responsabilitat administrativa, de conformitat amb els articles 137 i ss LRJPAC.

### **2.5.6 Altres**

Finalment, hi ha altres obligacions que han de ser observades per tots els prestadors de serveis de certificació; són les següents:

- a) Sol·licitar la inscripció en el Registre de Prestadors de Serveis de Certificació (art. 11.g RDLFE). La procedència d'aquesta mesura ha estat ja comentada en l'apartat primer del present Capítol.
- b) Complir les demés normes previstes, respecte d'ells, en aquest Reial Decret-llei i en les seves normes de desenvolupament (art. 11.h RDLFE).
- c) No emmagatzemar ni copiar les dades de creació de firma de la persona a la qual hagin prestat els seus serveis, excepte que aquesta ho sol·liciti (art. 11.c) RDLFE). D'aquesta manera s'aconsegueix que únicament el titular de la signatura pugui emprar-la, vinculant-se pels documents signats amb la mateixa.

## **3. ELS PRESTADORS PÚBLICS DE CERTIFICACIÓ ELECTRÒNICA. EN ESPECIAL, EL CAS DE LA FNMT**

### **3.1 Els prestadors de serveis de certificació electrònica en l'àmbit de les administracions públiques**

---

2. El prestador de servicios tampoco será responsable por los daños ocasionados al firmante o a terceros de buena fe, si el destinatario de los documentos firmados electrónicamente incumple alguno de los siguientes deberes de diligencia:

- a) Comprobar y tener en cuenta las restricciones que figuren en el certificado en cuanto a sus posibles usos y al importe individualizado de las transacciones que puedan realizarse con él.
- b) Cerciorarse de la validez del certificado, mediante consulta al Registro de certificados que mantenga el prestador".



Com ja s'ha exposat, la prestació de serveis de certificació electrònica no s'ha configurat com a un servei públic i en cap cas pot quedar en mans d'una sola entitat, ja sigui pública o privada. Ans el contrari, en virtut del principi de lliure competència instaurat en aquest sector incipient, qualsevol persona física o jurídica –ja sigui pública o privada- pot prestar aquest tipus de serveis.

S'ha defensat, però, que la configuració d'un servei públic de certificació electrònica en l'àmbit de les administracions públiques en règim de monopoli hagués estat la millor solució possible<sup>402</sup>.

Pel que fa a la prestació de serveis de certificació electrònica des de les administracions públiques, aquestes ho podran fer directament o mitjançant ens instrumentals, respectant en tot cas els principis d'objectivitat, transparència, no-discriminació i la deguda separació de comptes (art. 4.2 RDLFE). Aquí podem citar el cas de la FNMT, entitat pública empresarial, o el de l'Agència Catalana de Certificació, organisme autònom de caràcter comercial.

D'altra banda, aquest principi, juntament amb el de facilitar les relacions amb els ciutadans, pressuposa que aquests darrers podran escollir el prestador de serveis de certificació que escullin, i els certificats que obtinguin hauran de ser acceptats, com a regla general, per l'administració amb la qual es relacionin, sempre que reuneixin les característiques que prèviament s'hagin publicat (recordem aquí la prescripció de l'article 45.4 LRJPAC) i es doni una compatibilitat tècnica. No obstant, les administracions que no confiïn en un certificat determinat essent tècnicament compatible, hauran de motivar-ho i, en tot cas, donar la possibilitat

---

<sup>402</sup> Així, per exemple, Julian VALERO TORRIJOS proposa una reforma de la regulació vigent amb el fi de garantir el monopoli dels agents públics en el procés d'acreditació de la identitat del ciutadà en les relacions amb l'administració pública; "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, Cuadernos de Estudios Técnicos, n. 1, p. 67.

de subsanar les sol·licituds o altres escrits electrònics, en virtut de l'art. 79 LRJPAC, fins i tot amb la compareixença personal.

En aquest marc, val a dir que la previsió d'un document nacional d'identitat electrònic amb efectes de firma electrònica, actualment previst en l'avantprojecte de Llei de firma electrònica, no podria excloure l'ús d'altres certificats electrònics, ja siguin procedents d'altres països comunitaris, o fins i tot internacionals si es donen els requisits previstos en la normativa sobre firma electrònica, com de prestadors establerts a Espanya, a la llum de la normativa sobre firma electrònica. En aquest sentit, l'avantprojecte citat ja diu que el DNI electrònic serà una via d'identificació electrònica admissible en l'àmbit de les administracions públiques, sense excloure altres certificats, per tal de respectar el principi de lliure competència.

Així, a la llum del RDLFE semblaria clar que serien admissibles els certificats reconeguts per prestadors acreditats –públics o privats-, és a dir, que s'hagin sotmès al sistema voluntari d'acreditació i hagin obtingut dita acreditació per part del Ministeri de Ciència i Tecnologia, però també els expedits per altres prestadors, perquè sinó la sotmissió voluntària no seria tal i s'estaria vulnerant el principi de lliure competència.

Per això, la normativa relativa als procediments electrònics o altres actuacions haurà d'establir els requisits tècnics i de seguretat que es precisin en cada actuació, sense limitar-ho als serveis ofertats per un sol prestador.

Per tant, és de dubtosa legalitat l'ús amb caràcter exclusiu dels certificats expedits per un sol prestador de serveis de certificació, com ara la FNMT, per operar en el "ciberespai administratiu", com succeeix en l'àmbit de l'administració tributària<sup>403</sup>. En canvi, cal citar altra normativa en sentit contrari, com, per

---

<sup>403</sup> Entre d'altres, es pot citar l'Ordre de 24 d'abril de 2000 per la qual es regulen les condicions generals i el procediment per la presentació telemàtica de declaracions de l'IRPF, o la Resolució d'11 de desembre de 2001 de la Direcció General de l'Agència Estatal d'Administració Tributària que regula la presentació per via telemàtica de

exemple, l'Ordre del Ministeri d'Economia de 26 de desembre de 2001 per la qual s'estableixen els criteris generals de tramitació telemàtica de determinats procediments pel Ministeri d'Economia i els Organismes Públics adscrits al Departament i es crea un registre telemàtic per a la presentació d'escrits i sol·licituds, que accepta l'ús de qualsevol certificat que reuneixi uns requisits tècnics i de seguretat determinats, destacant en especial la procedència dels procedents de la FNMT, però sense limitar-ho a aquests darrers<sup>404</sup>.

### **3.2 L'habilitació legal de la FNMT per actuar en l'àmbit de les administracions públiques**

Com ja s'ha dit, el règim a què se subjectaran els prestadors públics serà l'establert en el propi RDLFE, complementat amb el règim jurídic propi que els sigui aplicable segons la forma que hagin adoptat. No obstant, la FNMT compte amb un règim especial, establert a partir d'una habilitació legal que la faculta per a prestar aquest tipus de serveis en l'àmbit de les administracions públiques, i que recentment s'ha adequat a les previsions establertes en el RDLFE.

---

recursos de reposició i altres sol·licituds de caràcter tributari. En concret s'assenyala que el mitjà escollit per l'Agència Tributària és la firma electrònica avançada, basada en la utilització del certificat d'usuari X.509.V3, clase 2, expedit per la FNMT, per assegurar tant la identitat de les parts intervinents en les comunicacions electròniques com la integritat de les mateixes.

<sup>404</sup> En especial, és d'especial interès reproduir els punts següents: 4.1, "Sólo se admitirá la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones mediante firma electrónica avanzada basada en un certificado que cumpla con la recomendación UIT X.509.V3 o superiores (ISO/IEC 9594-8 de 1997) o aquellas otras que pudieran ser publicados en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de conformidad con lo previsto por la legislación de firma electrónica"; 4.2, "A estos efectos, serán válidos los certificados ya expedidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda y que cumplan con los requisitos establecidos en el anexo IV"; 5.1, "Si el interesado desea solicitar el certificado de usuario emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, podrá solicitarlo en el Ministerio de Economía de acuerdo con lo establecido en el anexo IV".

En efecte, ja abans de l'aprovació del RDLFE, l'article 81 de la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 1998" habilita la FNMT per a la prestació dels serveis tècnics i administratius necessaris per a garantir la seguretat, la validesa i l'eficàcia de l'emissió i la recepció de comunicacions i documents a través de tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en l'àmbit de les relacions entre les Administracions públiques i dels ciutadans amb aquestes.

Comptant amb aquesta habilitació legal, s'endegà el projecte CERES (CERTificación ESpañola) que lidera la FNMT<sup>405</sup>, amb l'objectiu d'establir una Autoritat Pública de Certificació, que permetés autenticar i garantir la seguretat de les comunicacions entre els ciutadans i les empreses amb les Administracions públiques o d'aquestes entre si, a través de les xarxes obertes de comunicació, com ara Internet. Així es buscava –i se segueix fent- que les transaccions administratives que tinguin lloc emprant la infraestructura de seguretat de CERES gaudeixin de la mateixa validesa i eficàcia que les transaccions fetes en suport paper, assegurant la identitat, la confidencialitat i la integritat de la informació.

Posteriorment, l'article 81 en qüestió ha estat modificat a través de la "Llei d'acompanyament als pressupostos del 2000" a l'efecte d'establir que l'atribució a la FNMT no exclou la presència d'altres prestadors, en adequació al principi de la lliure competència en l'activitat de prestació de serveis de certificació de firma electrònica configurat en la normativa sobre firma electrònica<sup>406</sup>.

---

<sup>405</sup> Consisteix en establir una entitat pública de certificació, que permeti autenticar i garantir la confidencialitat de les comunicacions entre ciutadans, empreses o altres institucions i les administracions públiques a través de xarxes obertes de comunicació. L'objectiu principal de CERES és la securització de les comunicacions electròniques amb l'administració pública, essent un intermediari transparent a l'usuari que garantirà a ciutadans i administracions públiques la identitat d'ambdós partícips en una comunicació, així com la confidencialitat i integritat del missatge enviat. CERES empra tècniques i sistemes criptogràfics basats en el sistema de clau pública (vegeu, per a més informació, <http://www.cert.fnmt.es/faq.htm>).

<sup>406</sup> BOE n. 312, 30.12.1999. En concret, l'article 51, de modificació de l'article 81 en qüestió, va addicionar l'apartat 8 a dit article 81, amb la redacció següent: "Los servicios

D'altra banda, el Reial Decret 1114/1999, de 25 de juny, pel qual s'adapta la Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre a la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat, s'aprova el seu Estatut i s'acorda la seva denominació com Fàbrica Nacional de Moneda i Timbre-Reial Casa de la Moneda, configurant-la com a una entitat pública empresarial<sup>407</sup>, ha tingut en consideració el paper atribuït a la FNMT en la prestació de serveis de seguretat en les comunicacions electròniques. El mateix preàmbul del RD 1114/1999 citat assenyala que l'habilitació legal de l'article 81

---

contemplados en este artículo podrán prestarse por cualesquiera otros proveedores de servicios de certificación electrónica distintos de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda y de la entidad pública empresarial Correos y Telégrafos, en condiciones no discriminatorias respecto a las establecidas en la normativa aplicable a los mismos. Hasta tanto se lleve a cabo el desarrollo normativo del Real Decreto-ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica, dichos proveedores de servicios de certificación podrán acogerse a lo dispuesto en la normativa establecida para la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, en aquellos aspectos técnicos, informáticos y de seguridad que les sean de aplicación."

<sup>407</sup> La naturalesa jurídica de la FNMT és la d'entitat pública empresarial, en els termes de l'article 43.1.b) LOFAGE. I l'article 1 de l'Estatut d'aquesta entitat declara, en l'apartat 1: "La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda es una entidad pública empresarial de las previstas en el artículo 43.1.b) de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que, como organismo público, tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión en los términos de dicha Ley". La disposició addicional primera del citat Reial decret 1114/1999, sobre l'adequació de la societat estatal a entitat pública empresarial, afegeix, en l'apartat primer, que: "La adecuación de la sociedad estatal Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, del artículo 6.1.b) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, al tipo jurídico de organismo público, entidad pública empresarial, a que se refiere el artículo 43.1.b) de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se producirá a la entrada en vigor de la presente disposición, quedando transformada en dicho tipo jurídico a los efectos previstos en el citado artículo y en los artículos 53 y siguientes de la misma, así como al resto de sus disposiciones y normativa de desarrollo correspondiente, que resulten de aplicación a las entidades públicas empresariales".

esmentat obligava a incorporar en la normativa estatutària de la FNMT algunes previsions derivades del desenvolupament de la seves activitats relacionades amb la tecnologia de naturalesa electrònica, informàtica i telemàtica.

En aquest sentit, l'article 2.1.g) del citat RD 1114/1999 declara que constitueix un fi de la FNMT la prestació, en l'àmbit de les Administracions públiques i dels seus organismes públics, vinculats o dependents, de serveis de seguretat, tècnics i administratius, en les comunicacions a través de tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics (EIT), així com l'expedició, fabricació i subministra dels títols o certificats d'usuari o suports en tarja necessaris a tal fi, d'acord amb allò establert en l'article 81 citat, i en la seva normativa de desenvolupament o en el seu cas, en els termes que estableixin les disposicions legals corresponents. Aquí cal notar que el règim jurídic a què se sotmeten les entitats públiques empresarials<sup>408</sup>, tipologia en què s'ubica la FNMT, queda palès en aquest cas en la diferenciació de la subjecció al règim jurídic administratiu quant a prestador de serveis en l'àmbit de les Administracions públiques<sup>409</sup> i, al dret privat quan presti els mateixos serveis en l'àmbit privat<sup>410</sup>.

---

<sup>408</sup> Com sintetitza SANTAMARÍA PASTOR, el règim jurídic de les entitats públiques empresarials és mixte i la regla general consisteix en l'aplicació del dret privat en les activitats de tràfic patrimonial extern, mentre que el dret públic s'aplicarà a l'exercici de les potestats que l'entitat tingui atribuïdes i que impliquin l'exercici d'autoritat, al règim de formació de la voluntat dels seus òrgans, al règim pressupostari i comptable, i en determinats aspectes del règim patrimonial i personal; *Principios de derecho administrativo*, vol. I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, pp. 642-643. Vegeu, per tots, sobre aquesta modalitat d'administració instrumental, A. BETANCOR RODRÍGUEZ, "Las entidades públicas empresariales en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de que la Administración sea al mismo tiempo Administración y empresa", *DA*, n. 246-247 (monogràfic sobre *El Gobierno y la Administración*), pp. 439 i ss.

<sup>409</sup> L'art. 2.1.g) *in fine* dels Estatuts citats estableix que: "En el ejercicio de las facultades derivadas de este apartado, la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda quedará sometida a lo dispuesto en el artículo 2.2, y demás de aplicación, de la Ley de de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como a la normativa que se cita en este parágrafo g), sin

En base a l'article 81 reiteradament citat, el Govern espanyol aprovà el Reial Decret 1290/1999, de 23 de juliol, pel qual es desenvolupava l'article 81 citat<sup>411</sup>, posteriorment derogat pel Reial decret 1317/2001, de 30 de novembre<sup>412</sup>, entre d'altres motius, per adaptar-se a la normativa sobre firma electrònica promulgada amb posterioritat al RD de 1999 esmentat<sup>413</sup> (és a dir, el RDLFE).

Sense ànim d'analitzar de manera exhaustiva el RD 1317/2001, a continuació s'exposen algun dels elements cabdals del seu contingut, ja que constitueix el règim jurídic propi de la prestació de serveis de certificació per la FNMT, que actualment ja està prestant els serveis tècnics que suporten experiències significatives d'administració electrònica (com, entre d'altres, en l'àmbit tributari).

---

perjuicio del resto de supuestos en que resulte de aplicación, de acuerdo con el artículo 53.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril".

<sup>410</sup> L'article 2.1.h) *in fine* dels Estatuts citats diu així: "En la prestación de servicios electrónicos, informáticos o telemáticos, así como en la expedición, fabricación y suministro de títulos o certificados de usuario y soportes o tarjetas destinados al ámbito privado, la entidad actuará a todos los efectos en régimen de derecho privado".

<sup>411</sup> BOE n. 190, 10.08.1999.

<sup>412</sup> BOE n. 290, 04.12.2001. Així s'especifica en la disposició derogatòria única.

<sup>413</sup> En concret, en el paràgraf segon del preàmbul de l'esmentada norma s'estableix: "(...) El presente Real Decreto, que deroga el Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio, persigue fundamentalmente establecer un cauce jurídico apropiado que, adaptándose plenamente a la normativa vigente sobre firma electrónica y en el marco de lo establecido en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y del Real Decreto 263/1996, que lo desarrolla, permita una pronta y mejor implantación de los servicios necesarios para garantizar la seguridad, validez y eficacia a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos (...)". Cal tenir present que el mateix RDLFE compté una disposició transitòria única en virtut de la qual els prestadors de serveis de certificació establerts a Espanya sotmesos a una normativa específica havien d'adaptar-se al RDLFE en el termini d'un any des de la seva entrada en vigor, sens perjudici de la conservació de la validesa dels certificats lliurats.

Quant a l'àmbit d'aplicació, l'article 2 del RD 1317/2001 estableix que es regirà pel mateix l'exercici de la facultat atribuïda a la FNMT per a la prestació dels serveis tècnics i administratius destinats a garantir la seguretat, la validesa i l'eficàcia dels actes i documents realitzats amb el concurs de tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics, així com de la seva emissió i enviament a través dels mateixos, per:

- a) els òrgans de l'Administració General de l'Estat en les seves relacions recíproques o amb els organismes públics vinculats o dependents d'aquella, així com els d'aquests organismes entre si.
- b) Les persones físiques i jurídiques, en les seves relacions amb l'Administració general de l'Estat i els organismes públics vinculats o dependents de la mateixa.
- c) Les Comunitats Autònomes, les entitats locals i les entitats de dret públic dependents o vinculants a les mateixes.
- d) Les entitats gestores i serveis comuns de la Seguretat Social.
- e) Els òrgans jurisdiccionals, d'acord amb els procediments previstos en la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial, i les seves normes de desenvolupament, les parts i demés intervinents en el procés, de conformitat amb les regles generals de postulació, en relació amb els actes de comunicació processal que, d'acord amb les lleis processals, puguin practicar-se.

Per a la prestació dels serveis de seguretat a les administracions públiques, el RD ara comentat preveu la celebració de convenis entre la FNMT i qualsevol de les administracions públiques o entitats referides en l'article 2 del mateix text (art. 6 RD 1317/2001), moment a partir del qual adquiriran la condició d'usuaris públics dels serveis prestats per la FNMT (art. 10 RD 1317/2001). Els quals demanaran els certificats per a les persones físiques que hagin d'emprar la firma electrònica en l'exercici de les seves competències segons el règim aplicable als usuaris privats (és a dir, les persones físiques amb capacitat d'obrar) de l'article 9 (art. 10.2 RD 1317/2001). Cal notar que únicament es preveu un certificat per persona la qual cosa és adient pels certificats d'identitat, però pot plantejar problemes en



relació amb els certificats d'atributs. Una altra cosa és que aquests darrers s'entenguin com una extensió del certificat d'identitat, podent-hi haver un o més certificats d'atributs. En qualsevol cas, la redacció del precepte és confusa i cal fer-ne una interpretació favorable per tal d'acceptar la procedència de varis certificats segons les necessitats de cada persona.

D'altra banda, en l'apartat segon de l'article 2 del RD 1317/2001 es deixa ben clar que l'actuació de la FNMT en aquest àmbit s'entendrà sens perjudici de l'ús i aplicació de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics que poguessin establir-se per les diferents administracions públiques i els organismes públics i entitats vinculants o dependents d'ella, amb independència que el servei de certificació el prestessin aquestes darreres o les entitats públiques o privades que designin. Amb aquest precepte s'està garantint la lliure competència en la prestació de serveis de certificació en l'àmbit de les administracions públiques, a banda de la declaració efectuada en l'article 1 del RD comentat, sobre l'objecte el Reglament en qüestió<sup>414</sup>.

Segons l'article 3 RD 1317/2001, els serveis tècnics i administratius a que es refereix l'article 1 del RD permetran, de conformitat amb la normativa que regula la firma electrònica:

- a) Acreditar la identitat de l'emissor i del receptor de la comunicació, així com l'autenticitat de la seva voluntat.

---

<sup>414</sup> En concret, aquest darrer precepte assenyala que: "La presente disposición tiene por objeto desarrollar reglamentariamente la prestación, en régimen de libre concurrencia con otros prestadores del sector, por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, de los servicios técnicos y administrativos necesarios para garantizar la seguridad, la validez y la eficacia de las comunicaciones de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT), que se realizará de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente sobre firma electrónica, al amparo del artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social".

- b) Garantir, tant en la seva emissió com en la seva recepció, la integritat del document, de manera que pugui detectar-se qualsevol modificació del mateix, així com la conservació del seu contingut.
- c) Acreditar la presentació o, en el seu cas, la recepció pel destinatari, de notificacions, comunicacions o documentació.
- d) Garantir la confidencialitat en l'emissió, transmissió i recepció de les comunicacions.

Cal notar que aquests serveis són conformes amb els requisits establerts per l'article 45 LRJPAC. Per això, l'article 4 del RD ara comentat fa referència a la validesa i eficàcia dels actes administratius electrònics en virtut de la normativa sobre firma electrònica, però també de l'article 45 LRJPAC<sup>415</sup>.

Els certificats emesos per la FNMT seran certificats reconeguts, no ordinaris, d'acord amb la normativa sobre firma electrònica (art. 5.1 RD 1317/2001). A més a més, per garantir que puguin ser emprats en qualsevol administració pública, per ordre ministerial s'establiran les condicions bàsiques que hauran de reunir (art. 5.2 RD 1317/2001).

Pel que fa al Registre de certificats es regula a l'art. 13 RD 1317/2001, el qual esdevé una peça clau en la fiabilitat i seguretat del sistema de certificació prestat per la FNMT, ja que en ell quedarà constància dels certificats emesos i figuraran les circumstàncies que afectin la seva suspensió o pèrdua de vigència.

---

<sup>415</sup> Aquest article 4 esmentat, en concret, diu que "Los escritos de los particulares y las notificaciones, comunicaciones u otros documentos administrativos, emitidos o recibidos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de este Real Decreto, en relación con los que la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda haya prestado los servicios previstos en el artículo anterior, gozarán de validez y eficacia, en los términos previstos en la normativa sobre firma electrónica y en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y demás normas de desarrollo".

En relació amb l'extinció i suspensió dels certificats electrònics es reproduïx amb caràcter general les previsions de la normativa sobre firma electrònica<sup>416</sup>.

---

<sup>416</sup> En concret, l'article 12 RD 1317/2001, sobre extinció i suspensió de certificats electrònics, estableix que: "1. La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda dejará sin efecto los certificados electrónicos otorgados a los usuarios privados cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Solicitud de revocación del usuario.
- b. Resolución judicial o administrativa que lo ordene.
- c. Fallecimiento del usuario o incapacidad sobrevenida.
- d. Finalización del plazo de vigencia del certificado.
- e. Solicitud de renovación por pérdida o inutilización por daños en el soporte del certificado.
- f. Utilización indebida por un tercero.
- g. Inexactitudes graves en los datos aportados por el usuario para la obtención del certificado.

2. La extinción de la eficacia de un certificado producirá efectos desde la fecha en que la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda tuviera conocimiento fehaciente de cualquiera de los hechos determinantes de la extinción previstos en el apartado anterior y así lo haga constar en el Registro de Certificados a que se refiere el artículo 13. En el supuesto de expiración del período de validez del certificado, la extinción surtirá efectos desde que termine el plazo de validez.

3. La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda suspenderá temporalmente la eficacia de los certificados si así lo solicita el usuario o lo ordena una autoridad judicial o administrativa, o cuando se produzca el supuesto contemplado en el artículo 14.1 de este Real Decreto. La suspensión se mantendrá en tanto subsistan las causas que lo motivaron, sin perjuicio de que si concurre alguna de las causas de extinción previstas en el apartado 1 de este artículo pueda dar lugar a la pérdida de eficacia del certificado.

4. La extinción de la condición de usuario público se regirá por lo dispuesto en el correspondiente convenio, o lo que se determine, en su caso, por resolución judicial o administrativa.

5. La Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda habrá de proceder de manera inmediata a la publicación de la extinción o la suspensión de la eficacia del certificado en el Registro de certificados, respondiendo de los posibles perjuicios que se causen a terceros de buena fe por el retraso en la publicación".

Finalment, també es preveu la celebració de convenis amb oficines d'acreditació, que dependran orgànicament i funcionalment de l'administració pública o organisme públic al qual pertanyin, per tal de facilitar la presentació de sol·licituds i l'acreditació de la identitat dels titulars dels certificats (arts. 11 i 7 RD 1317/2001). S'està referint a les delegacions d'hisenda, registres de les distintes administracions públiques, oficines de correus, etc.

En definitiva, es fixa un règim per a la FNMT quant a prestadora de serveis de seguretat en l'àmbit de les administracions públiques, en uns termes molt fidels al RDLFE i la DFE.

## **CONCLUSIONS GENERALS**

1. L'impacte de la tecnologia de la informació i la comunicació està incidint, des de ja fa alguns anys i en una progressió creixent, en les administracions públiques; d'altra banda, és clar que continuarà essent així atès que les distintes iniciatives estratègiques i plans d'acció sobre la societat de la informació fixen la implantació plena d'una administració electrònica o en línia com a un objectiu clar a assolir en els propers anys.

En la mesura que les administracions públiques estan incorporant els nous mitjans de comunicació i tractament de la informació que han conduït a una autèntica revolució informacional, es pot afirmar que l'aparició d'una administració pública electrònica és la reacció natural a l'adaptació de l'administració pública a la societat de la informació.

2. L'ús de tecnologies com ara Internet, obertes i sense fronteres nacionals, no eximeix als poders públics corresponents l'exercici del paper regulador que tenen atribuït. De fet, ja s'han produït regulacions jurídiques administratives específiques sobre el fenomen de l'administració pública electrònica. Sense aquest procés regulador, resultaria impossible garantir els principis constitucionals i legals que han de guiar l'actuació administrativa, i, especialment, els drets dels ciutadans en el nou entorn digital.

És clar, que una gran part del dret administratiu actualment vigent seguirà sent igualment aplicable, per la raó que no sempre és rellevant la tecnologia que suporti l'activitat administrativa, si bé en un procés de renovació del dret administratiu no es podrà obviar el fet tecnològic que està incidint de ple en la societat.

3. El procés d'incorporació de la tecnologia de la informació i les comunicacions en les administracions públiques ha de dur-se a terme –i així s'està fent amb caràcter general- de conformitat amb els principis que recull el dret administratiu; a banda del fet que aquests principis no discriminen en funció del suport en què s'expressen les actuacions de les administracions públiques, la seva aplicabilitat

esdevé essencial per ordenar una forma nova d'actuar. Cal destacar, principalment, els principis de legalitat, igualtat, eficàcia, transparència, participació, servei al ciutadà, coordinació, cooperació i col·laboració, i el d'impuls de l'ús dels mitjans electrònics.

4. L'administració pública electrònica troba un encaix clar en la Constitució espanyola a partir dels principis que recull per tal d'informar l'actuació de totes les administracions públiques (en especial, els de l'article 103 Ce), interpretats de conformitat a la realitat social actual i en el context de la nova societat informacional, malgrat la manca d'una menció específica o expressa de dites tecnologies.

5. L'ús de les noves tecnologies de la informació i de la comunicació en l'administració pública, o, en altres paraules, l'administració pública electrònica, també troba una cobertura legal expressa en l'ordenament jurídic administratiu, en especial, a l'article 45 LRJPAC, sobre el règim jurídic dels mitjans electrònics, que estableix les directrius que han de guiar el procés d'incorporació dels nous mecanismes tecnològics en l'àmbit de les administracions públiques (publicitat de les aplicacions tècniques, constància de la competència de l'òrgan administratiu, atributs del document administratiu electrònic).

6. Cal destacar que l'apartat primer de l'esmentat article 45 LRJPAC conté un mandat clar a totes les administracions públiques d'impulsar l'ús i l'aplicació de les tècniques i mitjans electrònics, informàtics i telemàtics, per al desenvolupament de la seva activitat (interna i externa) i l'exercici de les seves competències, que no ha d'entendre's com a una simple declaració programàtica, i sí com un autèntic deure, el compliment del qual permetrà la consecució de l'administració pública electrònica.

Aquest mandat es complementa amb la previsió de l'apartat segon del mateix article que està reconeixent el dret dels ciutadans a relacionar-se telemàticament amb l'administració pública, quan prescriu que els ciutadans podran relacionar-se amb les administracions públiques per exercir els seus drets a través de tècniques

i mitjans electrònics, informàtics o telemàtics amb ple respecte a les garanties i requisits prevists en cada procediment, sempre que sigui compatible amb els mitjans tècnics de què disposin les administracions públiques. Seria procedent, però, aprofitant una reforma de la LRJPAC, afegir-lo al decàleg de drets de l'article 35, eliminant així qualsevol dubte sobre la seva naturalesa jurídica.

En qualsevol cas, l'ús obligatori dels mitjans electrònics en les relacions administratives haurà de comptar amb la suficient cobertura legal i, en principi, no podria imposar-se fins a què l'accés a les noves tecnologies i la cultura digital fons una realitat predicable de tothom. Per tant, sovint, la utilització de les tecnologies de la informació en l'àmbit administratiu haurà de tenir un caràcter complementari però no exclouent dels mecanismes tradicionals.

7. L'article 45 LRJPAC també fonamenta clarament el procediment telemàtic, en línia o *ciberprocediment*. El qual constituirà un nucli essencial de l'administració pública electrònica, atès que la majoria de les actuacions administratives es duen a terme a través de la tècnica procedimental, reconeguda en la pròpia Constitució, a l'article 105, i regulada amb caràcter general a la LRJPAC. A partir de l'aplicació dels preceptes d'aquesta Llei sobre el procediment clàssic, degudament interpretats amb l'article 45 LRJPAC, el ciberprocediment ja compte amb una regulació suficient, si bé la introducció de previsions específiques contribuiria significativament a la seva generalització. En aquest sentit, cal recordar les modificacions operades per la "Llei d'acompanyament als pressupostos de l'Estat del 2002", en matèria de notificacions electròniques, registres telemàtics i presentació d'escrits per via telemàtica.

8. L'ús de mitjans tècnics en l'àmbit procedimental, sense comportar la desaparició del procediment administratiu en els casos que realment sigui necessari per respectar les finalitats d'aquest institut jurídic, hauria de contribuir als procés de simplificació procedimental. La depuració dels tràmits superflus en el disseny de procediments telemàtics àgils i ràpids, amb reducció de terminis, pot contribuir amb gran mesura a l'eficàcia administrativa, sense desvirtuar les garanties dels ciutadans.



9. L'exercici dels drets dels ciutadans, com ara els recollits en l'article 35 LRJPAC, pot veure's facilitat per les noves tecnologies de la informació i la comunicació. Per la raó que aquestes possibiliten un intercanvi ràpid i segur de la informació entre els sistemes d'informació de les distintes administracions públiques, caldria reconèixer un dret nou: el dret a no presentar documentació obrant en administracions diferents a l'actuant, sempre que es comptés amb el consentiment exprés de l'interessat tractant-se d'informació personal, podent-se establir, però, uns límits en funció de la disponibilitat dels recursos i mitjans tècnics de les distintes administracions.

10. Les possibilitats ofertades pels avenços tecnològics en el camp de la informació i la comunicació estan propiciant l'aparició d'una nova activitat informacional a través d'Internet que demanda un règim jurídic sobre la informació administrativa electrònica, establint la informació que ha d'estar disponible electrònicament, sota quins principis i sobretot garantint el lligam de la informació ofertada amb la documentació en què es basa. La difusió/accés de la informació administrativa constitueix una part essencial de l'administració pública electrònica que demanda una normació suficient per respondre els reptes plantejats per Internet i la resta de les tecnologies de la informació.

11. La difusió electrònica de la informació i documentació administratives pels nous mitjans electrònics troba un fonament constitucional clar a partir de la interpretació de determinades previsions de la Constitució de conformitat a la realitat social actual, bastant diferent a la de l'any en que es promulgà la Carta Magna, que ha de fonamentar la regulació d'aquesta matèria o eix de l'administració pública electrònica.

Especialment, l'obtenció d'informació administrativa a Internet es podria emmarcar en l'article 20 Ce, quan reconeix el dret a rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió (entre els quals s'inclouria Internet). En virtut d'aquest precepte es podria fonamentar el deure de l'administració

d'informar activament a través d'aquest nou mitjà, malgrat que aquest dret s'ha configurat tradicionalment com a un dret de llibertat i no prestacional.

D'altra banda, el dret d'accés als arxius i registres de les administracions, recollit a l'article 105.b) Ce i regulat amb caràcter general a l'article 37 LRJPAC, també demanda una regulació que respongui a la nova realitat tecnològica. Com a eix fonamental s'hauria de configurar una difusió activa de la documentació en poder de les administracions públiques a través d'Internet o altres mecanismes tecnològics, sempre que no concorri cap excepció que justifiqui un accés restringit o el manteniment del seu secretisme, sense esperar la recepció d'una sol·licitud dels ciutadans. En aquest sentit, el Reglament comunitari sobre l'accés a la documentació de les institucions comunitàries ja ha recollit una modalitat d'accés directa electrònic.

De fet, la regulació actual de l'article 37 LRJPAC ja determina la publicitat activa de certa documentació administrativa, que, òbviament, es pot fer a través d'Internet. Faltaria, però, fer una menció expressa a l'ús d'Internet o d'altres mecanismes tecnològics igualment idonis a la llum de l'avenç tecnològic en el camp de la informació i comunicació.

12. La incorporació de les noves tecnologies de la informació i la comunicació en l'àmbit de les administracions públiques, ha de fer-se de conformitat amb els paràmetres establerts en l'article 45 LRJPAC, sobre el règim jurídic dels mitjans electrònics en l'actuació administrativa, entre d'altres previsions normatives.

En especial, l'article 45.5 LRJPAC reconeix la validesa i eficàcia del document administratiu electrònic sempre que reuneixi un conjunt de requisits que, a la seva vegada, es corresponen amb els predicables de la informació documentada en paper i signada manuscritament (autenticitat, integritat, conservació, etc.). No tots els mecanismes, però, garanteixen aquests atributs intrínsecs al document tradicional o clàssic.

13. Tecnològicament, a banda d'altres possibles sistemes que garanteixin els requisits exigits per l'article 45 LRJPAC esmentat, que no realitza cap opció a favor d'una tecnologia determinada, la criptografia asimètrica o de clau pública i la infraestructura que la suporta (*Public Key Infrastructure*, PKI) permet perfectament el compliment dels requisits legals per a què l'administració electrònica sigui una realitat, comptant amb un nivell de seguretat equivalent o fins i tot superior a l'ofertat pels mitjans tradicionals.

La implementació d'una infraestructura de clau pública que la suporti es considera el mecanisme principal per a fer realitat una administració pública electrònica segura, sense que això suposi excloure l'ús d'altres tecnologies.

14. La firma digital, una aplicació específica de la criptografia asimètrica o de clau pública, troba cabuda en la normativa sobre firma electrònica, la qual és d'aplicació a l'àmbit de les administracions públiques. En concret, en la firma electrònica avançada, per raó que garanteix l'autenticitat i integritat de la informació electrònica.

15. La normativa sobre firma electrònica, força complexa, ha portat certa confusió sobre la classe de firma electrònica procedent en l'àmbit administratiu. A la llum del RDLFE, sembla clar que s'haurien d'acceptar les firmes electròniques avançades que en virtut del mateix s'equiparen a la firma manuscrita (aquelles basades en un certificat reconegut i creades mitjançant un dispositiu segur de creació de firma), i, molt especialment, aquelles en què jugui la presumpció de que concorren els requisits que han d'acompanyar a la firma electrònica avançada per a la seva equiparació amb la firma autògrafa (quan el certificat reconegut ha estat expedit per un prestador acreditat i el dispositiu segur de creació de firma està certificat).

16. Vista la complexitat de la normativa espanyola sobre firma electrònica, és clara la conveniència de comptar amb una regulació jurídica administrativa clara sobre el tipus de firma electrònica procedent en les administracions públiques, preferentment amb caràcter general i no de manera casuística per a cada tipus de

procediment, que contribueixi a l'ús creixent de la firma digital en l'àmbit administratiu, així com una regulació específica del xifratge asimètric, tècnica que fa possible el respecte de la confidencialitat de la informació electrònica, a l'igual que la firma digital ho fa en relació amb els requisits d'autenticitat i integritat.

17. D'altra banda, el règim jurídic aplicable als prestadors de serveis de certificació és força exhaustiu i no planteja tants problemes. Tractant-se de prestadors públics, aquest règim no s'ha d'entendre incompatible amb les especificitats pròpies del dret administratiu (responsabilitat, recursos, etc.) quan siguin procedents.

18. El futur de l'administració pública electrònica, en fase de desenvolupament, quedarà determinat per dos paràmetres essencials: el dret i la tecnologia. La tecnologia esdevé un element imprescindible per potenciar la configuració d'una administració més transparent, participativa, democràtica, eficaç i eficient, i que garanteixi millor els drets dels ciutadans, així com el compliment dels seus deures, i en aquesta mesura correspon al dret públic, i en especial, al dret administratiu, preveure tot un conjunt de mesures i tècniques normatives que ho garanteixin.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ABADAL, E. i RECODER, M.J.: *La informació electrònica a Catalunya. Anàlisi comparativa*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1991.
  - ABAJO QUINTANA, J.J.: *La tramitación de la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Aspectos administrativos y parlamentarios*, BOE, Madrid, 1994.
  - ADAME MARTÍNEZ, M.A.: *Derecho en Internet*, MERGABLUM, Sevilla, 1998.
  - AGUADO i CUDOLÀ, V.: *Silencio administrativo e inactividad. Límites y técnicas alternativas*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
  - AGUIRREAZKUENAGA, I. i CHINCHILLA, C.: "El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas", *REDA*, 109, gener-març 2001.
  - AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A.: *Las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. Ley 30 de 26 de noviembre de 1992 con las modificaciones de la Ley 4 de 13 de enero de 1999. Comentarios y jurisprudencia*, Editorial Colomares, Granada, 1999.
  - ALBERTÍ ROVIRA, E.: *Manual de dret públic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya – Institut d'Estudis Autònoms – Editorial Marcial Pons, Barcelona, 2001.
- "Relaciones entre administraciones públicas", a LEGUINA VILLA, J. i SÁNCHEZ MORÓN, M. (coords.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993.
- ALCOLEA, J.M.: "La incorporación de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la actividad de la Administración del Estado. Especial referencia a la Ley 30/1992 y a los Reales Decretos 263/1996 y 722/1999", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
  - ALONSO UREBA, A. i ALCOVER GARAU, G.: "La firma electrónica", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.

- ÁLVAREZ CONDE, E.: "Secretos de Estado y Constitución", *RGAP*, n. 25, maig-agost 2000.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V.: "Introducción a los problemas jurídicos de la normalización industrial: normalización industrial y sistemas de fuentes", *RAP*, n. 147, 1998.
  - "La aplicación de las reglas del derecho de la competencia en el mundo de la técnica", *RAP*, n. 152, 2000.
  - La normalización industrial*, Tirant lo blanch, València, 1999.
- ÁLVAREZ-CIENFUEGOS, J.M.: *La defensa de la intimidad de los ciudadanos y la tecnología informática*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
  - "El derecho a la intimidad personal, la libre difusión de la información y el control del Estado sobre los bancos de datos", a *Encuentros sobre Informática y Derecho 1990-91*, Aranzadi-Universidad Pontificia Comillas, 1992.
  - "El Documento Electrónico", a *Informática y Derecho*, UNED (Centro Regional de Extremadura), n. 19-20-21-22, vol. I, 1998.
- ÁLVAREZ-ESPINOSA, A. i VILLAR URÍBARRI, J.M.: "El anteproyecto de Ley de Firma electrónica", a VILLAR URÍBARRI, J.M. (dir.), *El régimen jurídico de las Telecomunicaciones, Televisión e Internet*, Aranzadi, Navarra, 2002.
- AMADEO GADEA, S.L.: *Informática y nuevas tecnologías*, La Ley – Colección Derecho de las Telecomunicaciones, Madrid, 2001.
- ANDERSON, R., BIKSON, T., LAW, S., MITCHELL, B., KEDZIE, C., KELTNER, B., PANIS, C., PLISKIN, J., SRINAGESH, P.: *Universal Access to E-Mail*, Rand, Santa Monica, 1995.
- ANDRÉS BLASCO, J. DE: *Internet*, Cuadernos del Senado, Serie Minor, 1, Madrid, 1999.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., GONZÁLEZ VEGA, J.A. i FERNÁNDEZ PÉREZ, B.: *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Eurolex, Madrid, 2000.
- ARROWSMITH, S.: "Framework Purchasing and Qualification Lists under the European Procurement Directives: Part 1", *Public Procurement Law Review*, 3, 1999.

"Framework Purchasing and Qualification Lists under the European Procurement Directives: Part 2", *Public Procurement Law Review*, 4, 1999.

- ASÍS ROIG, A. DE: "Documento electrónico en la administración pública", a *Ámbito jurídico de las tecnologías de la información*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1996.

- AVERY, J.: "The Ombudsman and open government", *Communications Law-Journal of Computer, Media and Telecommunications Law*, vol. 1, number 2, 1996.

- BAÑO LEÓN, J.M.: *Potestades administrativas y garantías de las empresas en el Derecho español de la competencia*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

- BARLOW, J.P.: Declaració d'independència del ciberespai ([http://www.internautas.org/documentos/decla\\_index.htm](http://www.internautas.org/documentos/decla_index.htm))

- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *RAAP*, n. 40, 2001.

"La Internet y el Derecho. Una nota acerca de la libertad de expresión e información en el espacio cibernético", a CHINCHILLA MARTÍN, C. (dir.), *Ordenación de las telecomunicaciones*, , Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1997.

- BARRETT, N.: *The State of Cybernation*, Kogan, London, 1996.

- BAUZÁ MARTOTELL, F.J.: *La desadministración pública*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

- BEATO ESPEJO, M.: *Cauces de comunicación de las Administraciones Públicas con los ciudadanos. Tecnologías de la información: Efectos técnicos y jurídicos*, Tecnos, Madrid, 2002.

- BECK, U.: "*¿Qué es la globalización?: Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*", Editorial Paidós, Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

- BELADIEZ ROJO, M.: "La vinculación de la Administración al Derecho", *RAP*, n. 153.

- BELL, D.: *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Alianza, Madrid, 1976.



- BELLOUBET-FRIER, N. i CARON, S.: "Les technologies informatisées et l'administration: vers la construction d'un nouveau modèle", *Revue française d'administration publique*, n. 81, gener-març 1997.
- BENKLER, Yochai: *Rules of the Road for the Information Superhighway: Electronic Communications and the Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minn., 1996.
- BERNERS-LEE, T.: *Tejiendo la Red. El inventor del World Wide Web nos descubre su origen*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 2000 (traducció per M. RUBIO FERNÁNDEZ).
- BERTRAND, André i PIETTE – COUDOL, Thierry: *Internet et le droit*. Col. Que sais – je? PUF, 1999.
- BETANCOR RODRÍGUEZ, A.: "Las entidades públicas empresariales en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado o la inconstitucionalidad de que la Administración General del Estado sea al mismo tiempo Administración y empresa", *Documentación Administrativa*, n. 246-247 (monogràfic sobre *El Gobierno y la Administración*).
- BICK, J.: *101 Things You Nneed toKknow about Internet Law*, Three Rivers Press, New York, 2000.
- BIEGEL, S.: *Beyond Our Control? Confronting the Limits of Our Legal System in the Age of Cyberspace*, The MIT Press, 2001.
- BOCANEGRA SIERRA, R.: *Lecciones sobre el acto administrativo*, Civitas, Madrid, 2002.
- BORJA, J. i CASTELLS, M.: *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 2001.
- BOTANA GARCÍA, G.: "Noción de comercio electrónico", a BOTANA GARCÍA, G. (coord.), *Comercio electrónico y protección de los consumidores*, La Ley, Madrid, 2001.
- BOTELLA GARCÍA-LASTRA, C.: "La incidencia de la integración en la Ley General Tributaria de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes", *Crónica Tributaria*, n. 96, 2000.
- BUCKLEY, Jeremiah S. i TANK, Margo H: "Electronic Signatures-Changing the Financial Landscape", *Consumer Finance Law Quartely Report*, Spring 2000.

- BULLINGER, M.: "La Administración al ritmo de la economía y la sociedad", *DA*, n. 234, 1993.

"Procedimientos administrativos al ritmo de la economía y de la sociedad (directivas constitucionales para una reforma)", *REDA*, n. 69, 1991.

- CABALLERO HARRIET, F.J.: "Globalización, Estado y Derecho", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000.

- CABALLERO SÁNCHEZ, R.: "La Beschleunigung o aceleración del procedimiento administrativo y del proceso contencioso administrativo en Alemania", *RAP*, n. 147, 1998.

- CALVO DÍAZ, G.: "La convergencia de sectores: telecomunicaciones, audiovisual, servicios telemáticos", a CALVO DÍAZ, G. (dir.), *El nuevo marco jurídicos de las telecomunicaciones y de los servicios audiovisuales*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999.

- CAMINO, J.R.: "El documento electrónico: su admisibilidad en derecho español", *La Ley*, 1997-2.

- CARRASCOSA LÓPEZ, V.: "¿Es necesaria una Legislación Mundial para Internet?", a *Informática y Derecho-Revista Iberoamericana de Derecho Informático*, UNED (Centro Regional de Extremadura), n. 27-28-29, 1998.

- CARRILLO DONAIRE, J.A.: *El derecho de la seguridad y de la calidad industrial*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

- CARRILLO LÓPEZ, M.: "Los derechos del usuario de medios de comunicación", *Los usuarios en la Sociedad de la Información, Estudios y Documentación*, n. 7, CEACCU, 1999.

- CASSESSE, S.: "Crisis y transformaciones del Derecho Administrativo", *Documentación Administrativa*, n. 250-251, gener-agost 1998 (traducció per M. CASINO RUBIO, de l'article publicat a *Giornale di Diritto amministrativo*, n. 9/1996).

*Trattato di diritto Amministrativo*, Milan, 2000.

- CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, 3 vols, Alianza Editorial, Madrid, 2000, (tracucció per C. MARTÍNEZ GIMENO).

*La galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janés Editores-Areté, Madrid, 2001 (traducció per R. QUINTANA).

- CATINAT, M.: "La politique européenne de promotion d'Internet et quelques considérations pour la France", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 435, febrer de 2000.
- CEBRIÁN, J.L.: *La red*, Editorial Santillana, Madrid, 1998.
- CERRILLO, A.: *La transparencia administrativa: Unión europea y medio ambiente*, Tirant lo blanch, València, 1998.
  - "Régimen jurídico de la información administrativa", a TORNOS MAS, J. i GALÁN GALÁN, A. (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- CERULLI IRELLI, V.: "La simplificación de la acción administrativa", *DA*, n. 248-249, 1997.
  - "The simplifying of administrative action", a VANDELLI, L., *The Administrative Reform in Italy: Experience and Perspectives*, Bologna, 2000.
- CERVELLÓ GRANDE, J.M. i FERNÁNDEZ, I.: "La prueba y el documento electrónico", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- CIERCO SEIRA, C.: "La simplificación de los procedimientos administrativos en Italia", *RAP*, n. 152, 2000.
- CLIMENT BARBERÀ, J.: *Derecho y nuevas tecnologías*, Universidad Cardenal Herrera-CEU, València, 2001.
- COMER DUGLAS E.: "Internetworking eith TCP/IP", *Principles. Protocols and architecture*, vol. 1, 1995.
- CORONIL JONSSON, A. i PAMPILLÓN OLMEDO, R.: "La iniciativa e-Europa: una sociedad de la información para todos", a CREMADES, J., FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ, M.A. i ILLESCAS, R., *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002.
- CORNELLA, A. i RUCABADO, J.: *Les autopistes de la informació. Descripció i impacte*, Proa, Barcelona, 1996.
- COSCULLUELA MONTANER, L.: "La posición ordinamental de la Ley 30/1992 y los principios y efectos de la misma (Título preliminar y disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final)", a *Comentario sistemático a la Ley*

*de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Editorial Carperi, Madrid, 1993.

- COUSIDO GONZÁLEZ, M.P.: *Derecho de la comunicación en Internet*, Colex, Madrid, 2001.

- CREMADES GARCÍA, J. (dir.): *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley, Madrid, 1997.

"Estudio del Real Decreto-ley 14/1999, del 17 de septiembre, de firma electrónica", *RGAP*, n. 25, maig-agost 2000.

- CRUZ MUNDET, J.R. i MIKELARENA PEÑA, F.: *Información y documentación administrativa*, Tecnos, Madrid, 1998.

- CRIADO GRANDE, J.I. i RAMILO ARAUJO, M.C.: "e-Administración: ¿Un reto o una nueva moda? Problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI", *RVAP*, n. 61(I), 2001.

- CURTIN, Deidre M: "Citizens' fundamental right of access to EU information: An evolving digital passepartout?", *Common Market Law Review*, 37, 2000.

- DAVARA RODRÍGUEZ, M.A.: "El documento electrónico en la vigente Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común", *RAP*, 131, maig-agost 1993.

"Firma electrónica y autoridades de certificación: el notario electrónico", a *Problemática jurídica en torno al fenómeno de internet*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2000.

"Hacia un nuevo modelo de Derecho" ([http://www.iee.es/soci\\_002.htm](http://www.iee.es/soci_002.htm)).

*Manual de Derecho Informático*, Aranzadi, Pamplona, 1997.

*Nueva guía práctica de protección de datos*, Asnef, Madrid, 2001.

- DAVIES, A.: "Electronic public procurement initiatives within the European Community", *European Law Review*, December 2000.

- DELGADO KLOOS, C. i GARCÍA RUBIO, C.: "Historia de Internet", a CREMADES, J., FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ, M.A. i ILLESCAS, R. (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002.

- DELGADO GARCÍA, A.M.: *Las notificaciones tributarias en el ordenamiento jurídico español*, Tirant lo blanch, València, 1997.

"El régimen jurídico de las notificaciones telemáticas tributarias",  
*Actualidad Informática Aranzadi* ( [https://www.aranzadi.es/CAI/publicaciones/aia/aia4\\_99/doctrin1.htm](https://www.aranzadi.es/CAI/publicaciones/aia/aia4_99/doctrin1.htm)).

- DENNIS, Everette E, DERTOUZOS, M., DÍAZ NOSTY, B., NOZICK, R., SMITH, A.: *La Sociedad de la Información. Amenazas y oportunidades*, Editorial Complutense, Madrid, 1996.
- DESANTES GUANTER, J.M.: *Teoría y régimen jurídico de la documentación*, EUDEMA, Madrid, 1987.
- DESANTES REAL, M.: "La Directiva sobre el Comercio Electrónico. Mercado interior y servicios financieros de la sociedad de la información", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- DOMÍNGUEZ GRACERA, M.L.: "Normativa aplicable a la firma electrónica (Directiva 99/93/CE y Real Decreto-Ley 14/1999)", a CREMADES, J., FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ, M.A. i ILLESCAS, R. (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002.
- *Droit et informatique. L'hermine et la puce*, Collection FREDRIK R. BULL, 11, Masson, 1992.
- EDWARDS, L. i WAELDE, C.: *Law & the Internet. A framework for Electronic Commerce*, Hart Publishing, 2000.
- EMBID IRUJO, A.: *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid, 1994.
- ESCOBAR DE LA SERNA, L.: *Derecho de la Información*, Dykinson, Madrid, 2001.
- ESCOBAR, M.: *Comercio Electrónico. Perspectiva presente y futura en España*, Fundación Retevisión, Madrid, 2000.
- ETHAN KATSH, M.: *Law in a Digital World*, Oxford University Press, New York-Oxford, 1995.
- FARIÑAS DULCE, M.J.: *Globalización, Ciudadanía y Derechos*, Dykinson, Madrid, 2000.
- FERNÁNDEZ, Lionel D: "Perspectivas de la regulación de redes y servicios multimedia", a *Derecho de las telecomunicaciones*, CREMADES, J. (dir.), La Ley, Madrid, 1997.

- FERNÁNDEZ DOMINGO, J.I.: "La contratación electrónica y el Real Decreto-Ley 14/1999 sobre firma electrónica", *Actualidad Civil*, n. 14, 3-9 abril 2000.

- FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L.: *Nuevas tecnologías, Internet y Derechos Fundamentales*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

- FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

"Cuatro casos sobre el derecho de acceso a los documentos administrativos", *Actualidad Administrativa*, n. 21, 21-27 maig, 2001.

- FERNANDO PABLO, M.M.: "Administración pública, informática y ciudadano: perspectiva general", a *Informática y Derecho*, Aranzadi-UNED (Centro Regional de Extremadura), n. 4, vol. 1.

- FERRARO, V.: "The Progress of Italian Administrative Reform in 1999", *European Public Law*, vol. 7, n. 1, 2001.

- FONT, A.: *Seguridad y Certificación en el Comercio Electrónico*, Fundación Retevisión, Madrid, 2000.

- FREIXAS GUTIÉRREZ, G.: *La protección de los datos de carácter personal en el derecho español*, Bosch, Barcelona, 2001.

- FROSINI, V.: "Hacia un derecho de la información", a *Informática y Derecho*, n. 12-13-14-15, vol. II, UNED (Centro Regional de Extremadura), 1996.

"Il nouvo diritto del cittadino", a RICCOBONO, F., *Nouvi diritti dell'età tecnologica*, Giuffrè, Milà, 1991.

*Informatica diritto e società*, Giuffrè, Milà, 1988.

- GAETE GONZÁLEZ, A.: *Instrumento público electrónico*, Bosch, Barcelona, 2000.

- GALÁN GALÁN, A.: "La comunicación pública", a TORNOS MAS, J. i GALÁN GALÁN, A. (coords.), *Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

- GALINDO, F.: "e-Government Trust Providers", a *Electronic Government: Design, Applications & Management*, cap. VII, IGP.

"El proyecto de Directiva europea sobre firma electrónica", *La Ley*, 1998-3.

- GALLI, F.: "Internet e semplificazione amministrativa", a CASSANO, G. (coord.), *Internet. Nouvi problemi e questioni controverse*, Giuffrè, Milà, 2001.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. i FERNÁNDEZ, T-R: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, Civitas, Madrid, 2000.
- GARCÍA LLOVET, E.: "Acreditación", a CREMADES, J. i FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ, M.A. i ILLESCAS, R. (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002.
- GARCÍA MÁZ, F.J.: "La firma electrónica: Directiva y Real Decreto-Ley 14/1999 de 17 de septiembre", *Actualidad Civil*, n. 18, 1-7 maig 2000.
- GARCÍA MORALES, M.J.: "Internet como mecanismo de información y comunicación", a TORNOS MAS, J. (dir.), *Democracia y medios de comunicación*, Tirant lo blanch, València, 2002.
- GARCÍA PELAYO, G.: "Las telecomunicaciones y la Sociedad de la Información en la Unión Europea", *Derecho de las telecomunicaciones*, La Ley, Madrid, 1997.
- GARCÍA-POGGIO, P.: "Hacia una nueva Administración pública en la sociedad de la información", *Actualidad Informática Aranzadi* ([https://www.aranzadi.es/CAI/publicaciones/aia/aia3\\_99/doctrin1.htm](https://www.aranzadi.es/CAI/publicaciones/aia/aia3_99/doctrin1.htm)).
- GARCÍA RUBIO, F.: "La teleadministración", a *Curso de derecho de las telecomunicaciones*, MERINO MERCHÁN, J.F. i PÉREZ-UGENA y COROMINA, M. (coords.), Dykinson, Madrid, 2000.
- GARTO, M-J: "Las administraciones públicas y la Red: ¿una revolución posible?", a MAYOR, P. i AREILZA, J.M. DE (coords.), *Internet, una profecía*, Ariel, Barcelona, 2002.
- GEORGES, R.: "The Impact of Technology on the Practice of Law-2010", 71-May *Florida Bar Journal* 36 (1997).
- GIBBS, M.: *Navigating Internet*, Sams Pub., Indianapolis, Ind., 1995.
- GIBSON, W.: *Neuromancer*, Berkeley Publishing Group, New York, 1984.
- GIDARI, A. i MORGAN, John P.: *Survey of Electronic and Digital Signature Legislative Initiatives in the United States* (<http://www.ilpf.org.digsigf/update.htm>).
- GLOSSBRENNER, A.: *Internet 101*, MacGraw-Hill, USA, 1995.
- GOLDSMITH, Jack L & SYKES, Alan O: "The Internet and the Dormant Commerce Clause", *The Yale Law Journal*, vol. 110, n. 5, març 2001

- GONZÁLEZ NAVARRO, F. i ALENZA GARCÍA, J.F.: *Derecho de petición. Comentarios a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre*, Civitas, Madrid, 2002.
- GONZÁLEZ-ANTÓN, C.: "El empleo de las tecnologías de la información y comunicación en el aprendizaje del Derecho administrativo", *Actualidad Administrativa*, n. 12, 19-25 març, 2001.
- GONZÁLEZ-ECHENIQUE CASTELLANOS DE UBAO, L.: "Estudio de la Directiva y del Real Decreto-ley de 17 de septiembre de 1999 sobre firma electrónica", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- GREWLICH, Klaus W: "<<Cyberspace>>: sector-specific regulation and competition rules in european telecommunications", *Common Market Law Review*, vol. 36, n. 5, oct. 1999.
- GRILLS, Robert Peter: "Freedom of Information in Canada", a *Open Government. Freedom of Information and Privacy*, Edited by McDONALD, A i TERRILL, G., 1998.
- GRÖNLUND, A. (coord.): *Electronic Government: Design, Applications & Management*, IGP, 2002.
- HARDEN, I.: "Citizenship and Information", *European Public Law*, vol. 7, Issue 2, 2001.
- HEREDIA HERRERA, A.: *Archivística General. Teoría y práctica*, Sevilla, 1991.
- HUERTA VIESCA, I. i RODRÍGUEZ RUIZ DE VILLA, D.: *Los prestadores de servicios de certificación en la contratación electrónica*, Aranzadi, Navarra, 2001.
- IBÁÑEZ GARCÍA, I.: "El Gobierno en Internet", *Actualidad Administrativa*, n. 16, 16-22 abril, 2001.
- IZQUIERDO CARRASCO, M.: *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico-administrativo y protección de los consumidores*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- IZQUIERDO LOYOLA, V.: "La Administración Pública y el Mundo Digital: Desafíos para el futuro", a *Informática y Derecho-Revista Iberoamericana de*



*Derecho Informático*, UNED (Centro Regional de Extremadura), n. 27-28-29, 1998.

"Las Tecnologías de la Información como soporte del proceso de modernización de la Administración Española", a *Informática y Derecho*, UNED (Centro Regional de Extremadura), n. 9-10-11, 1996.

- JOHNSON, David R. i POST, D.: "Law and Borders-The Rise of Law in Cyberspace", 48 *Stanford Law Review* 1367 (1996).

- JOHNSON, M.: "The Internet Changes Everything: Revolutionizing Public Participation and Access to Government Information Throught the Internet", 20 *Administrative Law Review*, 1998.

- JORDANA, J.: "Las Administraciones públicas y la promoción de la Sociedad de la Información: opciones estratégicas y modalidades de intervención", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 16, set-des 1999.

- JULIÀ BARCELÓ, R.: *Comercio electrónico entre empresarios*, València, 2000.

- JULIÀ BARCELÓ, R. i VINJE, T.: "Hacia un marco europeo sobre firmas digitales y criptografía. La Comisión europea da un paso adelante en pro de la confidencialidad y seguridad en las comunicaciones electrónicas", *Revista de Derecho Mercantil*, n. 228, 1998.

- KATSH, E.: "Software Worlds and the First Amendment: Virtual Doorkeepers in Cyberspace", *University of Chicago Legal Forum*, 335 (1996).

- KURZWEIL, R.: *La era de las máquinas espirituales. Cuando los ordenadores superen la mente humana*, Planeta, Barcelona, 1999.

- LAFUENTE BENACHES, M.: "El soporte electrónico en el procedimiento administrativo", *RArAP*, n. 16.

- LEOPOLD, E. i LHOSTE, S.: *La sécurité informatique*. Col. Que sais – je? PUF, 1999.

- LESSIG, L.: *Code and Other Laws of Cyberspace*, Basic Books, New York, 1999 (traduït al castellà per E. ALBEROLA, *El código y otras leyes del ciberespacio*, Madrid, taurusesdigital, 2001).

- LIIKANEN, E.: "Hacia comunicaciones electrónicas más seguras", *La Europa sin fronteras*, n. 10, Comissió europea, nov-des 1999.

- LIMA TORRADO, J.: "Globalización y derechos humanos", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000.
- LINARES GIL, M.: "La administración tributaria electrónica", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- LLANEZA GONZÁLEZ, P.: *Internet y comunicaciones digitales*, Bosch, Barcelona, 2000.  
     *Nuevo marco regulatorio de las telecomunicaciones*, Bosch, Barcelona, 2002.
- LOADER, B.: *The Governance of Cyberspace*, Routledge, London, 1996.
- LOIODICE, A.: "L'informazione", a AMATO, G. i BARBERA, A., *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- LÓPEZ CAMPS, J. i GADEA CARRERA, A.: "Una nueva administración pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno", Instituto Vasco de Administración Pública, 2001.
- LYON, D.: *La società dell'informazione*, Il Mulino, Bologna, 1991.
- MACHETE, P.: "Access to Information in the Portuguese Legal System", *European Public Law*, vol. 6, n. 2, 2000.
- MADRID PARRA, A.: "Contratación electrónica", a *Estudios Jurídicos Homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, vol. III, Civitas, Madrid, 1996.  
     "Ley modelo de la CNUDMI/UNCITRAL para las firmas electrónicas", a CREMADES, J., FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ, M.A. i ILLESCAS, R. (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002.
- MAISL, H.: "Le citoyen 'internaute' Entre liberté d'accès aux documents et protection des données", *Revue française d'administration publique*, n. 81, gener-març 1997.
- MAJÓ, J.: *Xips, cables i poder*, Planeta, Barcelona, 1997.
- MARÍN PEIDRO, L.: *Los contenidos ilícitos y nocivos en Internet*, Fundación retelevisión, Madrid, 2000.
- MARTÍN REBOLLO, L.: "Disposiciones administrativas y actos administrativos", a LEGUINA VILLA, J. i SÁNCHEZ MORÓN, M. (dirs.), *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: "De la simplificación de la Administración Pública", *RAP*, n. 147, 1999.
- MARTÍN RODRIGO, Tomás: "Portal del ciudadano", Seminari "La nueva administración del Estado: e-Administración: conectando con los ciudadanos", 21 i 22 de maig de 2001, INAP (pendent de publicació).
- MARTIN, Shannon E: "Online Newspapers and Public Notice Laws", *Communications and the Law*, vol. 19, n. 4, december 1997.
- MARTÍNEZ DE PISÓN CAVERO, J.: "El poder del Estado y los derechos humanos en el escenario de la globalización", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000.
- MARTÍNEZ MIGUEL, L.: "El papel de la Informática y las Comunicaciones en la Modernización de la Administración del Estado. El punto de vista de un observador", a *Informática y Derecho*, UNED (Centro Regional de Extremadura), n. 9-10-11, 1996.
- MARTÍNEZ NADAL, A.: *Comercio electrónico, firma digital y autoridades de certificación*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
  - La Ley de firma electrónica*, Civitas, Madrid, 2000.
  - "Aproximación al borrador de propuesta de directiva para un marco común en materia de firma electrónica y proveedores de servicios relacionados", *Actualidad Informática Aranzadi*, n. 29, oct. 1998.
  - "Comentarios de urgencia al urgentemente aprobado Real Decreto-ley 14/1999 de 17 de septiembre, sobre firma electrónica (I i II)", *La Ley*, n. 4939, 1.12.1999.
- MARTINO, A.: "Reconocimiento del valor jurídico del documento digital en Italia: Breve historia de una ley", *REDI (Revista Electrónica de Derecho Informático)*, n. 16, noviembre de 1999 (<http://publicaciones.derecho.org/redi>).
- MAS – FOVEAU, S. i BENACHOUR–VERSTREPEN, M.: *Le commerce électronique en toute confiance*, Litec, París, 2001.
- MASUCCI, A.: "Legal principles and rules in relation to administrative procedure", a VANDELLI, L., *The Administrative Reform in Italy: Experience and Perspectives*, Bologna, 2000.
- MATÍAS, G. (coord.): *El futuro actual. Primeras Jornadas sobre la Sociedad Digital*, José B. TERCEIRO (editor), Fundación Caixa Galicia, 1996.

- MAXWELL, B.: *How to Access the Federal Government on the Internet*, Congr. Q., Washington DC, 1996.
- McBRIDE, BAKER & COLES: (<http://www.mbc.com/ecommerce.html>).
- McDONALD, A.: "Archives and Open Government", a *Open Government. Freedom of Information and Privacy*, Edited by McDONALD, A. i TERRILL, G., 1998.
- MERCIER, P., PLASSARD, F. i SCARDIGLI, V.: *La sociedad digital. Las nuevas tecnologías en el futuro cotidiano*, Ariel, Barcelona, 1985.
- MERINO GABEIRAS, C. i SOTILLOS SANZ, L.: "Internet: la antecámara de la sociedad de la información", a MERINO MERCHÁN, J.F. i PÉREZ-UGENA COROMINA, M. (coords.), *Curso de derecho de las telecomunicaciones*, Dykinson, Madrid, 2000.
- MESTRE DELGADO, J.F.: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b de la Constitución)*, Civitas, Madrid, 1998.
- MIGUEL ASENSIO, P.A. DE: *Derecho privado de Internet*, Civitas, Madrid, 2001.
- MITCHELL, William J: *City of Bits Space, Place, and the Infobahn*, MIT Press, 1995.
- MONTAGUD CASTELLÓ, E.: "Eficacia jurídica de la firma electrónica", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- MONTAGUD MAYOR, X.: "Bases conceptuales de la globalización. Aproximación a un debate", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000.
- MONTERO, E.: "Del mercado de la información a la sociedad de la información. Aspectos jurídicos", a *Informática y Derecho*, n. 12-13-14-15, vol. II, Aranzadi-UNED (Centro Regional de Extremadura).
- MORA MOLINA, J.J.: "Globalización, derecho y Ciencias Sociales: Hacia una nueva teoría del conocimiento", *Anuario de Filosofía del Derecho*, XVII, 2000.
- MORENO MOLINA, A.M.: "La reforma administrativa en los Estados Unidos. El Plan del presidente Clinton", *RAP*, n. 134.

- MORENO NAVARRETE, M.A.: *Contratos electrónicos*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *La regulación de la Red. Poder y Derecho en Internet*, Taurus, Madrid, 2000.  
*Servicio público y mercado I Los fundamentos*, Civitas, Madrid, 2000.
- NADAL GÓMEZ, I.: "El documento electrónico en el proceso civil (Una visión del panorama europeo con especial referencia a Alemania i España)", *Revista General del Derecho*, n. 678-679, març-abril 2001.
- NAVARRETE, M.A.: "Hacia una regulación positiva del documento electrónico. El modelo italiano", *REDI (Revista Electrónica de Derecho Informático)*, n. 11, juny de 1999 (<http://publicaciones.derecho.org/redi>).
- NIETO, A.: *La "nueva" organización del desgobierno*, Ariel, Barcelona, 1996.
- NOWACKI, K.: "The Regulation of Access to Information in Poland", *European Public Law*, vol. 7, n. 3, 2001.
- NUÑEZ FERNÁNDEZ, E.: "Los Archivos como Sistemas de Información", *Boletí de la Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas ANABAD*, XLIX, n. 1, enero-marzo, 1999.
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, F.: "La firma electrónica ya tiene respaldo y regulación legal en España. Comentario al Real Decreto-ley 14/1999, de 17 de septiembre, sobre firma electrónica", *REDI (Revista Electrónica de Derecho Informático)*, n. 17, diciembre de 1999 (<http://publicaciones.derecho.org/redi>).
- NÚÑEZ LUQUE: "¿Quién teme a Internet? Reflexiones acerca de su gobierno y de su jurisdicción", a CREMADES, J. i MAYOR MENÉNDEZ, P. (coords.), *La liberalización de las telecomunicaciones en un mundo global*, La Ley, Madrid, 1999.
- ÖBERG, U.: "EU Citizens' Right to know: the Improbable Adoption of a European Freedom of Information Act", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999.
- OCHOA MONZÓ, J.: "¿Hacia la ciberadministración y el ciberprocedimiento?", a SOSA WAGNER, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, vol. I, Tirant lo blanch, València, 2000.

- OLIVER CUELLO, R.: *Tributación del comercio electrónico*, Tirant lo blanch, València, 1999.
- OREJA, M. (dir.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1998. Vol. 1.
- OSUNA ALARCÓN, R.: "Descripción y análisis de la información comunitaria: propuesta de creación del Sistema de Información de la Unión Europea", *Boletín de la Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas ANABAD*, XLIX, n. 1, gener-març, 1999.
- PALOMAR OLMEDA, A.: "La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa", *REDA*, n. 87, jul-set 1995.
- PARADA VÁZQUEZ, R.: *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, L.: "El Estado social administrativo: algunas reflexiones sobre la 'crisis' de las prestaciones y los servicios públicos", *RAP*, n. 153, 2000.  
     "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública", *DA. II. Administración y Constitución: El principio de eficacia*, n. 218-219, 1989.
- PARERAS, L.: *Internet y Derecho*, Masson SA, Barcelona, 1998.
- PEÑARRUBIA IZA, J.M.: *El derecho de acceso a los archivos y a los documentos de la Administración militar*, Madrid, Civitas, 1999.
- PÉREZ LUÑO, E.: "Internet. Navegaciones y abordajes", *La Ley*, 1997-2.  
     *Manual de informática y derecho*, Ariel Derecho, Barcelona, 1996.  
     "Nuevas Tecnologías, Sociedad y Derecho", FUNDESCO, 1987.
- PÉREZ PEREIRA, M.: "Régimen jurídico del Prestador de Servicios de Certificación", a CREMADES, J., FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ, M.A. i ILLESCAS, R. (coords.), *Régimen jurídico de Internet*, La Ley, Madrid, 2002.
- PÉREZ RENOVALES, J.: "Ley y jurisdicción aplicable", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M., *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- PERRITT, Henry H., Jr.: "The Electronic Agency and the Traditional Paradigms of Administrative Law", *44 Adm.L.Rev.* 97 (1992).
- PIETTE – COUDOL, Thierry: *La signature électronique*, Litec, París, 2001.

- PIÑAR MAÑAS, J.L. (dir.): *La reforma del procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero*, Dykinson, Madrid, 1999.
- POMED SÁNCHEZ, L.: "El acceso a los archivos administrativos: El marco jurídico y la práctica administrativa", *RAP*, n. 142, 1997.  
*El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989.
- PONCE SOLÉ, J.: *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Lex Nova, Valladolid, 2000.
- POST, D.G.: "Gobernar el ciberespacio", *Wayne Law Review*, 1997.
- RAGNEMALM, H.: "The Community Courts and Openness Within the European Union", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 2, 1999.
- RAMIRO SÁNCHEZ, A.: *Demandas de calidad de la Administración Pública: Un derecho de la ciudadanía*, Dykinson, Madrid, 2002.
- RAMONET, I.: *Internet, el mundo que llega*, Alianza Editorial, Madrid, 1998.
- RAMOS SUÁREZ, F.: "La firma digital", *Revista Española de Derecho Informático (REDI)*, n. 9, abril 1999 (<http://www.v2.vlx.com/global/redi>).  
"La firma electrónica y su normativa", *Otrosí*, n. 13, març 2000.
- RIBAS ALEJANDRO, J.: *Aspectos jurídicos del comercio electrónico en Internet*, Aranzadi, Navarra, 1999.
- RILEY, Thomas B.: a *Electronic Governance and Electronic Democracy. Living and Working in the Wired World*, ed. Rogers W'O OKOT-UMA, Commonwealth Secretaria, 2001, cap. 1.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J.: "La transparencia en la administración pública", *RVAP*, n. 42, 1995.  
"Reflections on the reform and modernization of the public administration", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/1996.
- RODRÍGUEZ ADRADOS, A.: "El documento negocial informático", *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, n. 28, Madrid, 1998.
- RONDEAU, J-C: "Vers une redéfinition des relations entre l'administration, les citoyens et les entreprises?", *Revue française d'administration publique*, n. 81, gener-març 1997.

- RONAI, M.: "Données publiques: accès, diffusion, commercialisation", Problèmes politiques et sociaux, *La Documentacion française*, n. 773-774, 1996.
- SABLEMAN, M.: "Link Law: the Emerging Law of the Internet Hyperlink", *Communication Law and Policy*, Autumm, 1999, p. 557-601.
- SAINZ MORENO: "El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos", *REDA*, 24, 1980.

"Secreto e información en el Derecho Público". a *Homenaje al profesor García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991.

- SALA ANDRÉS, A.M.: "La autoría en las manifestaciones electrónicas", *La Ley*, n. 5140, 14 set., 2000.
- SALVADOR SANCHO, A.: "Las relaciones de cooperación y de conflicto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Administraciones públicas y Constitución*, Madrid, INAP, 1998.

*Las relaciones interadministrativas de cooperación y colaboración*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1993.

- SÁNCHEZ, J.: "Internet como instrumento de participación", a FONT, J. (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, cap. IX, Ariel Ciència Política, Barcelona, 2001.
  - SÁNCHEZ BLANCO, A.: *Internet. Sociedad, empresa y poderes públicos*, Editorial Comares, Granada, 2000.
  - SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.: *Bases de la política de información y comunicación de la Comunidad Europea*, CIS Monografías 163, Madrid, 1999.
  - SÁNCHEZ MORÓN, M.: "El derecho de acceso a la información administrativa en materia de medio ambiente", *RAP*, n. 137, maig-agost 1995.
  - SANTAMARÍA PASTOR, A.: *Comentario sistemático a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Editorial Carpieri S.L., Madrid, 1993.
- Principios de Derecho Administrativo*, vol. I i II, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.
- SANTOSUOSSO, G.: *Il codice internet e del commercio elettronico. Aspetti giuridici di rilevanza civilistica*, CEDAM, 2001.
  - SANZ VIOLA, A.M.: "Contratación electrónica", *Actualidad Civil*, n. 18, 30 abril-6 maig, 2001.



- SHAH, A.: "Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n. 16, set-des 1999 (traducció de C. Alba MUÑOZ).
- SHAPIRO, A.: *Control Revolution: How the Internet is Putting Individuals in Charge and Changing the World*, Perseus Books, 1999.
- SINGLETON, S.: *eCommerce. A practical Guide to the Law*, Gower, 2001.
- SOUSA SANTOS, B. DE: *La globalización del derecho*, ILSA, Bogotá, 1996 (Traducció de C. RODRÍGUEZ de l'original en anglès *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*, Routledge, Nova York, 1995).
- SOUVIRON MORENILLA, J.M.: *El proceso de liberalización y la nueva regulación de las telecomunicaciones*, Comares, Granada, 1998.
 

"Sobre la administración pública y el derecho administrativo: en torno a la sustantividad del derecho administrativo y su vis expansiva", a SOSA WAGNER, F. (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr.D. Ramón Martín Mateo*, vol. I, Tirant lo blanch, València, 2000.
- STREET, F. Lawrence i GRANT, Mark P.: *Law of the Internet*, Lexis Publishing, New York-San Francisco, 2001.
- STUERMER, M.: "Regulating the Internet" (<http://www.wings.buffalo.edu/law/CompLaw/ComLawPapers/stuermer.htm>).
- SUSSKIND, R.: *The Future of Law. Facing Challenges of Information Technology*, Clarendon Press, Oxford, 1996.
 

*Transforming the Law. Essays on Technology, Justice and the Legal Marketplace*, Oxford University Press, New York, 2000.
- SWETENHAM, R.: "Le plan d'action pour une utilisation plus sûre d'Internet", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n. 436, març 2000.
- TAPSCOTT, D.: "Gobierno interconectado en red", *La economía digital*, McGraw-Hill, 1997, capítol 6 (traducció per M. BERNAL OSORIO).
- TAYLOR, John A. i BURT, Eleanor: "Pluralising Teledemocracy. Not-for-Profits in the Democratic Polity", a *Designing E-Government. On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change*, cap. 3, Edited by J.E.J. Prins, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 2001.

- TÉLLEZ AGUILERA, A.: *Nuevas tecnologías, intimidad y protección de datos. Estudio sistemático de la Ley Orgánica 15/1999*, EDISOFER s.l, Madrid, 2001.
  - TENA PIAZUELO, V.: "El sector público económico: la empresa pública", a BERMEJO VERA, J. (dir.), *Derecho Administrativo. Parte especial*, cap. 5, Civitas, Madrid, 1999.
  - TEODORO i SADURNÍ, J.: *Intercambio Electrónico de Datos (EDI)*, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, Madrid, 1994.
  - TERCEIRO, José B. *Sociedad digital*.
  - TORNOS MAS, J.: "La simplificación procedimental en el ordenamiento español", *RAP*, n. 151, gener-abril 2000.
  - TORRES LÓPEZ, M.A.: "El documento electrónico en las relaciones jurídico-administrativas: especial referencia a los actos de comunicación", *RVAP*, n. 55, 1999.
  - *Trusted Services and Public Key Infrastructure*, Eds. Rogers W'O OKOT-UMA i Larry CAFFREY, Commonwealth Secretariat, 2000.
  - ULL PONT, E.: *Derecho público de la informática (Protección de datos de carácter personal)*, UNED Ediciones, Colección VARIA, Madrid, 2000.
  - VALERO TORRIJOS, J.: "Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías", a SOSA WAGNER, Francisco (coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI "Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo"*, vol. III, Tirant lo Blanch, València, 2000.
- "El derecho de acceso a la información administrativa mediante sistemas informáticos y telemáticos", a *Administración, archivos y ciudadanos: El derecho de acceso al documento administrativo*, Archivo General de la Región de Murcia, Cuadernos de Estudios Técnicos, n. 1.
- VANDELLI, L.: *The Administrative Reform in Italy: Experience and Perspectives*, Bologna, 2000.
  - VATTIER FUENZALIDA, C.: "El régimen legal de la firma electrónica", *Actualidad Civil*, n. 11, 13-19 març 2000.
  - VELASCO CABALLERO, F.: *La información administrativa al público*, Montecorvo S.A., Madrid, 1998.
  - VELÁZQUEZ BAUTISTA, R.: *Derecho de tecnologías de la información y las comunicaciones (T.I.C.)*, Colex, Madrid, 2001.

- VILLAR PALASÍ, J.L.: "Implicaciones jurídicas de Internet", *REDETI Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, n. 5, 1999.  
"Una aproximación a la firma electrónica", a MATEU DE ROS, R. i CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M. (coords.), *Derecho de Internet. Contratación Electrónica y Firma Digital*, Aranzadi, Navarra, 2000.
- VILLAGÓMEZ CEBRIÁN, A.J.: "El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos", *Actualidad Administrativa*, n. 1, 1-7 gener de 2001
- VILLAVERDE MENÉNDEZ, I.: *Los derechos del público*, Tecnos, Madrid, 1995.
- ZWEERS, K. i PLANQUÉ, K.: "Electronic Government. From an Organization Based Perspective Towards a Client Oriented Approach", a *Designing E-Government*, Kluwer Law International, The Hague, 2001.