

**El documento electrónico en el marco  
de la Ley 11/2007, de 22 de  
junio, de acceso electrónico de los  
ciudadanos a los Servicios Públicos**

Lección de ingreso como Amigo de Número  
de la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País, de

**Talía Besga Basterra**

Esta lección de ingreso fue presentada  
el día 3 de junio de 2010  
en la sede de la Comisión de Álava de la R.S.B.A.P.  
Vitoria-Gasteiz



**Lección de ingreso**

*Man<sup>1</sup> Salvador Carmona sc*



Talía Besga Basterra

## ÍNDICE

1. Aproximación a la Administración electrónica.....	11
2. El documento electrónico	
2.1 Contextualización normativa.....	16
2.2 El documento electrónico en el marco de la LAECSP.....	21
2.3 La firma electrónica en el documento electrónico.....	23
2.3.1 La identificación de los ciudadanos y la autenticación de su actuación.....	25
2.3.2 Identificación electrónica de las Administraciones y autenticación del ejercicio de su competencia.....	26
2.4 El régimen de las copias.....	30
2.5 La interoperabilidad en relación a los documentos electrónicos	
3. A modo de conclusión.....	35

## 1. Aproximación a la Administración electrónica.

Tal y como define Castells, la *Era de la Información* es un periodo histórico caracterizado por una revolución tecnológica centrada en las tecnologías digitales de información y comunicación, concomitante, pero no causante, con la emergencia de una estructura social en red, en todos los ámbitos de la actividad humana, y con la interdependencia global de dicha actividad. Es un proceso de transformación multidimensional que es a la vez incluyente y excluyente en función de los valores e intereses dominantes en cada proceso, en cada país y en cada organización social. Como todo proceso de transformación histórica, la era de la información no determina un curso único de la historia humana. Sus consecuencias, sus características dependen del poder de quienes se benefician en cada una de las múltiples opciones que se presentan a la voluntad humana.<sup>1</sup>

Sin duda alguna la puesta en marcha de una sociedad basada en las tecnologías digitales de información y comunicación precisaba una profunda reforma estructural no sólo en la economía sino en todos los ámbitos de la sociedad. Fue el plan de acción *eEurope 2002 Impacto y prioridades*<sup>2</sup> el que abordó esta transformación desde la perspectiva de una Administración Pública líder, impulsora de un nuevo marco legal y de una nueva forma de trabajo apoyada en los beneficios que aporta la tecnología. El sector público debiera situarse a la cabeza de esta transformación como tractor de los cambios de la sociedad y como consecuidor de una Unión Europea basada en la economía del conocimiento, más dinámica y competitiva.

1. Manuel Castells, "La Era de la Información. 2005

2. Comunicación de la Comisión, de 13 de marzo de 2001: «eEurope 2002 - Impacto y prioridades». Comunicación preparada para el Consejo Europeo de Estocolmo el 23 y 24 de marzo de 2001 [COM (2001) 140 final - sin publicar en el Diario Oficial].

Para ello, este plan agrupó las acciones a tomar en torno a tres objetivos clave: lograr una Internet más rápida, barata y segura; invertir en las personas y en la formación y estimular el uso de Internet.

Sin duda, *eEurope 2002* constituyó uno de los elementos claves de la política europea para alcanzar los beneficios de la llamada *Sociedad de la Información*.

Sin embargo fue el plan *eEurope 2005: Una Sociedad de la Información para todos*, el verdaderamente significativo para el impulso de la Administración electrónica<sup>3</sup>. El objetivo de este plan de acción fue crear un marco favorable a la inversión privada y a la creación de nuevos puestos de trabajo, impulsar la productividad, modernizar los servicios públicos y ofrecer a todos la posibilidad de participar en la sociedad de la información mundial fomentando la seguridad de los servicios, aplicaciones y contenidos basados en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible.

Sin ninguna duda la Administración electrónica constituye un elemento esencial del plan *eEurope 2005*. Así, con la finalidad de concretar este plan, la Comisión formuló una comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre *El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa*<sup>4</sup> destacando el papel desempeñado por el sector público en Europa en materias como la educación, la sanidad, el medio ambiente y la protección de los consumidores como fundamental, revelando de vital importancia

3. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones. Plan de acción presentado en el Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002.

4. Comunicación de la Comisión, de 26 septiembre 2003, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa [COM (2003) 567 final - no publicada en el Diario Oficial].

su adaptación a las nuevas necesidades derivadas del impacto de las nuevas tecnologías.

Dentro del sector público, las Administraciones Públicas deberían mejorar su eficiencia, su productividad y la calidad de sus servicios apoyándose en las nuevas tecnologías para mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y las políticas públicas y constituir de este modo la Administración electrónica o eGovernment

La Comisión, consciente de la dificultad para poner en marcha la Administración electrónica (cambio de organización, administraciones a distinto nivel, resistencia al cambio, etc.), consideró la e-administración como un pilar esencial del plan eEurope 2005, definiéndola *como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.*

Tal y como establece la Comisión en su comunicación, la Administración electrónica debiera permitir al sector público mantener y reforzar el buen gobierno en la sociedad del conocimiento permitiendo un sector público,

- Abierto y transparente con administraciones inteligibles que rindan cuentas a los ciudadanos.
- Al servicio de todos, centrado en el usuario sin excluir a nadie de la prestación de sus servicios y respetando a todos en tanto que individuos facilitándoles servicios personalizados.
- Y un sector público productivo.

El buen gobierno, en el sentido mencionado, conseguido a través de una combinación adecuada de tecnologías de la información y las comunicaciones, innovación organizativa y mejora de las aptitudes constituirá la «*gobernanza electrónica*».

Los planes *eEurope* han tenido su continuación en el Plan *i2010 Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo*<sup>5</sup>, con el que la Comisión refuerza la administración electrónica mediante la adopción de un plan basado en el estímulo del uso de las TICs en los servicios públicos, potenciando soluciones tecnológicas, jurídicas y organizativas que permitan ofrecer servicios públicos en línea.

Este plan cuenta con un desarrollo específico en materia de Administración electrónica, *i2010: acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos*<sup>6</sup> que se estructura en torno a diversas metas a alcanzar en beneficio de:

-Los ciudadanos y empresas, permitiendo, entre otros, un acceso a servicios de confianza e innovadores, un aligeramiento de la carga administrativa, una mejora en la eficiencia y una utilización de herramientas claves que permitan un acceso autenticado cómodo, seguro e interoperable a los servicios (identificación electrónica *eIDM* para el acceso a los servicios), contratación y facturación electrónica.

-Las administraciones, alcanzando una mejora considerable de la eficiencia y un incremento de la transparencia y de la rendición de cuentas mediante un uso innovador de las TIC,

---

5. Comunicación de la Comisión, de 1 de junio de 2005, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» [COM(2005) 229 final - No publicada en el Diario Oficial].

6. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos. Bruselas, 25.04.2006

realizar el 100 % de su contratación de forma electrónica (cuando la legislación así lo permita) y garantizar que al menos el 50 % de la contratación pública que supere el umbral comunitario se efectúe por vía electrónica así como poner en marcha los documentos electrónicos (esenciales para muchos servicios, p. ej., los contratos públicos, las recetas médicas a distancia o los certificados educativos) estableciendo la Comisión, un marco de referencia para los documentos electrónicos autenticados en toda la UE, desarrollando e implementando un programa de trabajo que haga posible una cooperación más estrecha sobre la gestión y autenticación de los registros y archivos electrónicos de las administraciones públicas así como el fácil acceso transfronterizo a los mismos.

En definitiva, *i2010: acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos*, persigue hacer realidad una Administración Pública eficaz e innovadora.

Con todo<sup>7</sup>, ni las comunicaciones estudiadas ni los planes referenciados hacen mención expresa al documento electrónico, pero ello no ha sido, ni es, obstáculo para la adopción de medidas estrechamente vinculadas con el mismo.

---

7. Marta Oller Rubert. El documento electrónico en Europa. Reflexiones desde el Derecho Administrativo. El documento electrónico aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos Universitat Jaume I. Col·leció "Estudis jurídics". Núm.16.



## 2. El documento electrónico

### 2.1 Contextualización normativa

Tal y como dice Castells, según establece el plan de acción *eEurope 2002 Impacto y prioridades, eEurope 2005: Una Sociedad de la Información para todos, el Plan i2010 Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo*, también Cotino<sup>8</sup>, al considerar al ciudadano como centro teórico de la Administración electrónica *al tejer la administración electrónica, éste ha de ser el centro de la malla.*

De esta consideración parte de la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (en adelante LAECSP), al recoger en su Exposición de Motivos la necesidad de *promover, en beneficio de los ciudadanos, el uso de las comunicaciones electrónicas. Éstos han de ser los primeros y principales beneficiarios del salto.....debiendo la Administración .. ofrecer a los ciudadanos las ventajas y posibilidades que la sociedad de la información tiene.*

Es en este contexto en el que la Ley consagra el denominado *Estatuto jurídico del ciudadano*<sup>9</sup> en su relación con la Administración electrónica y los consiguientes derechos vinculados a esta relación.

Efectivamente, el artículo 6.2 de la Ley recoge una serie de derechos inherentes a la relación electrónica Administración – administrado. Sin duda, muchos de ellos son viejos conocidos de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo*

8. La Ley de Administración Electrónica. Capítulo Segundo. Derechos del ciudadano. Thomson-Aranzadi 2008.

9. Ídem 1

*Común* (en adelante LRJPAC) ahora adecuados a la nueva realidad de la Administración.

Entre éstos y en el marco de la relación del ciudadano con la Administración, la Ley reconoce en el artículo 6.2, letra a) *derecho a elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones Públicas.*

Si bien la LAECSP define los canales como *estructuras o medios de difusión de los contenidos y servicios, incluyendo el canal presencial, el telefónico y el electrónico* y siempre bajo el respeto al principio de la libertad de los ciudadanos a elegir la vía con la que quieran relacionarse con la Administración, parece clara la apuesta de esta norma por los canales electrónicos. Más, teniendo en cuenta la opción prevista en el apartado 6 del artículo 27, al prever la posibilidad de que de forma reglamentaria, las Administraciones puedan obligar a determinados colectivos (personas jurídicas o personas físicas con disponibilidad de los medios tecnológicos precisos) a comunicarse con éstas exclusivamente a través de medios electrónicos.

La propia Ley reconoce el derecho de los ciudadanos no sólo a elegir el canal a través del cual relacionarse, sino también la posibilidad de una vez elegida una opción ésta no vincule al ciudadano que, en cualquier momento, podrá optar por un medio distinto del inicialmente elegido.

De forma íntimamente relacionada con este derecho, está el previsto en la letra b) a *no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas.*

Se trata de un derecho claramente vinculado a la opción del legislador por impulsar la utilización de medios electrónicos en las relaciones Administración-administrado, cuya finalidad es, sin

duda, reducir la carga documental que debe soportar el ciudadano en sus relaciones con la Administración.

Queda claro que, directa o indirectamente, es un derecho reflejado a lo largo de todo el articulado de la Ley especialmente vinculado con el concepto de documento electrónico.

Concretamente la Ley dedica el Capítulo IV, del Título Segundo a los documentos y archivos electrónicos y prevé que *las Administraciones Públicas podrán emitir válidamente por medios electrónicos los documentos administrativos ..... siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección 3.ª del Capítulo II de la presente Ley.*

Partiendo de esta previsión legal, es necesario en primer lugar determinar qué se entiende por documento.

A la vista de las distintas acepciones de este concepto, está claro que no se trata de un término pacífico. Así, se define el concepto de documento por<sup>10</sup>.

- *The International Organization for Standardization* como la *información u objeto registrado que puede ser tratado como una unidad.*
- El *MoReq (Modelo de Requisitos para la gestión de documentos electrónicos de archivo)* determina que *un documento es aquel que puede estar en papel, en microforma o en un soporte magnético o electrónico de cualquier otro tipo. Puede incluir cualquier combinación de texto, datos, gráficos, sonido, animaciones o cualquier otra clase de información. Un solo documento puede estar formado por uno o varios objetos de datos.*

---

10. A. Larrañaga. Documentos electrónicos. ZIUR III Jornada de firma electrónica. Bilbao noviembre 2009.

- El *Reglamento de los Servicios de Archivo del País Vasco DECRETO 232/2000, de 21 de noviembre* define el documento de archivo como, *Toda información registrada, independientemente de su forma y características, recibida, creada y conservada por una institución, entidad o individuo en el desempeño de sus funciones.*
- La *International Organization for Standardization* define el documento de archivo como la *información creada o recibida conservada como información y prueba por una organización o individuo en el desarrollo de sus actividades o en virtud de sus obligaciones legales.*
- El *MoReq* determina que el documento de archivo es el *documento o documentos elaborados o recibidos por una persona u organización en el curso de su actividad y conservados por esa persona u organización.*

Finalmente el *Reglamento de los Servicios de Archivo del País Vasco* define el documento electrónico de archivo como *todo documento de archivo en soporte electrónico ya sea porque se ha creado mediante una aplicación informática o bien porque se ha digitalizado.*

El inglés posee tres términos: documents (como mera información registrada), records (como documentos producidos como prueba y reflejo de las actividades de la organización que los ha creado) y archives (para designar documentos de carácter histórico) para designar lo que en castellano cuenta como una voz única, documentos<sup>11</sup>

11. A. Larrañaga. Documentos electrónicos. ZIUR III Jornada de firma electrónica. Bilbao noviembre 2009.

Definido el concepto de documento, respecto a su tratamiento normativo, no existe en nuestro marco jurídico una normativa que con carácter general regule este concepto.

Es necesario por tanto acudir a normas sectoriales que de alguna manera referencian este concepto. Así la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español* definió el documento como *toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos.*

También otras normas se han referido al documento electrónico y a su valor jurídico: *Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal* o la *Ley 1/2000, de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil.*

Sin embargo, en el marco normativo actual, ha sido la *Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica* (en adelante, LFE) la pionera en definir el documento electrónico como *el redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente.*

Se trata de un concepto ya previsto por la LRJPAC al regular, en su artículo 45.1, el impulso por las Administraciones Públicas del empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de su actividad y en el ejercicio de sus competencias. En este sentido, el apartado quinto del mencionado artículo condiciona la validez y eficacia de estos documentos o de sus copias de originales a la necesaria garantía de *su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado*, estableciendo el artículo 46, el régimen de validez y eficacia de los documentos y sus copias.

A este respecto, resulta interesante destacar la equivalencia que la *Ley 34/2002, de 11 de junio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico* hace en su Exposición de Motivos, en relación a la contratación electrónica, entre los documentos en soporte papel y los documentos electrónicos.

En todo caso queda claro que, respecto a la regulación jurídica de este concepto, ha sido necesaria la aprobación de la LAECSP, ya que las previsiones normativas existentes hasta entonces se limitaban fundamentalmente a lo dispuesto en la LRJPAC.

En este punto es interesante destacar el carácter especial de la LAECSP respecto a la LRJPAC. En palabras de Eduardo Gamero *la Ley 11/2007 es una ley especial en relación a su objeto, porque regula una materia específica -la Administración electrónica- dentro de la regulación común del procedimiento administrativo, materia en la que la LRJPAC es la ley general*<sup>12</sup>.

## **2.2. El documento electrónico en el marco de la LAECSP**

La LAECSP define de forma muy amplia en el Anexo, letra j) el documento electrónico como la *información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado*.

Partiendo de esta definición, la Ley regula la emisión por las Administraciones Públicas de documentos electrónicos de carácter administrativo siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas así como referencia temporal.

---

12. Ley de Administración Electrónica. Capítulo Primero. Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica; su posición en el sistema de fuentes.. Thomson-Aranzadi 2008.

No en vano, en ocasiones, un documento administrativo electrónico requerirá la inclusión de una referencia temporal del momento en el que ha sido firmado ya que numerosos procedimientos administrativos vinculan su eficacia al momento de su firma (notificaciones o acreditación de presentación en registros, etc.). En estos documentos la marca de tiempo o bien el sello de tiempo incorporado permitirá garantizar la hora y el día en el que éste fue firmado.

Similar concepto de documento electrónico establece el *Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*<sup>13</sup> (en adelante, RD de desarrollo LAECSP) al determinar los requisitos que debe cumplir el documento electrónico:

- *Contener información de cualquier naturaleza.*
- *Archivada en un soporte electrónico* (ej. CD, DVD, disco duro) según un formato determinado (información que contiene texto: PDF, HTML, etc., sonido: MP3, etc. o imagen: JPG, TIFF, etc.) *y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.*
- Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización.

Además de estos requisitos, el documento electrónico deberá haber sido firmado electrónicamente.

13. Debe tener en cuenta el ámbito de aplicación de este Real Decreto, Artículo 1.2; sus disposiciones son de aplicación: a) A la actividad de la Administración General del Estado, así como a los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. b) A los ciudadanos en sus relaciones vinculadas con las entidades referidas en el párrafo anterior. c) a las relaciones entre los órganos y organismos a los que se refiere el párrafo a).

Por lo tanto con ambas definiciones queda claro que el legislador ha optado por un concepto de documento electrónico muy amplio caracterizado por su contenido, su soporte y la posibilidad de individualización.

### 2.3. La firma electrónica en el documento electrónico

Tanto la LAECSP como el RD de desarrollo condicionan la validez de los documentos electrónicos a la incorporación de una o varias firmas electrónicas de las contempladas en los artículos 18 y 19 de la Ley, lo que revela como fundamental la relación existente entre el documento electrónico y la firma electrónica

Puede entenderse que esta exigencia está condicionada por la propia naturaleza del documento electrónico. Su versatilidad y la posibilidad de reproducción sin poder distinguir entre el original y la copia han llevado a la doctrina a hablar de la “*inseguridad congénita*”<sup>14</sup> del documento electrónico. Para ello se exige la intervención de un tercero de confianza, prestador de servicios de certificación, que permita dotar al documento electrónico de las garantías de autenticidad, integridad y confidencialidad necesarias para su consideración como tal, que permita garantizar la seguridad jurídica necesaria respecto de los documentos electrónicos.

Y es por ello que la LAECSP consagra el Capítulo II, del Título Segundo a la identificación y autenticación tanto de los ciudadanos como de las Administraciones Públicas, previsiones sin las cuales no sería posible hablar de Administración electrónica.

De este modo, el artículo 13 regula la admisión por las Administraciones de sistemas de firma electrónica conformes a la LFE que garanticen la identificación de las partes y la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.

14. Ley de Administración Electrónica. Capítulo Cuarto. Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas. Maximino Linares. Thomson-Aranzadi 2008.



La identificación, como comprobación de la identidad del firmante, y la autenticidad, como comprobación del documento firmado, tienen su base en la firma electrónica.

En este sentido el legislador ha optado por una regulación flexible en virtud del principio de proporcionalidad y en esta opción, sin duda, ha apostado por la firma electrónica avanzada.

Pero antes de seguir procede determinar qué establece la LFE respecto de la firma electrónica, *Conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante* y cómo define la firma electrónica avanzada al considerarla como *la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior en los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.*

A continuación define la firma electrónica reconocida como *la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.* Este tercer concepto de firma tiene respecto a los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

Por consiguiente, atendiendo al concepto de documento electrónico que establece la LAECSP, únicamente mediante, al menos, el uso de la firma electrónica avanzada se garantizan los requisitos inherentes a este concepto, es decir, la autenticidad, integridad y disponibilidad.

Por lo tanto, según lo que establece el artículo 13 de la LAECSP, las Administraciones Públicas únicamente admitirán *sistemas*

*de firma electrónica que sean conformes a los establecidos en la LFE y que sean adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos.*

Hasta aquí, está clara la apuesta de la Ley por sistemas de firma electrónica acordes a la legislación de firma electrónica y por el respeto al principio de proporcionalidad, al admitir aquellos sistemas que sean bastantes para garantizar la identidad de los firmantes y la autenticidad del documento firmado.

### **2.3.1. La identificación de los ciudadanos y la autenticación de su actuación**

Continuando con el análisis del articulado, y en relación a los sistemas de firma electrónica susceptibles de utilizar por los ciudadanos, en primer lugar destaca la utilización de los sistemas de firma incorporados en el Documento Nacional de Identidad (en adelante DNIE) y su habilitación como sistema por excelencia al establecer que los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas podrán utilizar *en todo caso y con carácter universal los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad*. Estableciendo el *Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del Documento Nacional de Identidad* que la firma electrónica realizada a través del DNIE tendrá la consideración de firma electrónica reconocida.

Junto al DNIE, la Ley deja a las Administraciones la libertad de determinar qué sistemas de firma electrónica avanzada podrán ser utilizados por los ciudadanos, estableciendo como única obligación la publicación por cada una de ellas de los sistemas admitidos. A continuación establece que los certificados electrónicos reconocidos emitidos por los prestadores de servicios de certificación serán

admitidos por las Administraciones siempre que el prestador de servicios de certificación ponga a disposición de las mismas la información necesaria en condiciones tecnológicamente viables y sin coste alguno.

El legislador, de forma acertada, opta por la admisión *en todo caso* del DNIe con la finalidad de potenciar la administración electrónica entre la ciudadanía y que ésta, a través de un instrumento de obligada obtención, pueda relacionarse *fácilmente* con la administración.

En esta línea cabe preguntarse acerca del papel que este reconocimiento deja a los prestadores de servicios de certificación y al cumplimiento del principio de libre competencia y de acceso al mercado, que promulga no sólo la directiva europea que establece en marco comunitario para la firma electrónica sino la propia LFE, que regula la prestación de servicios de certificación en un régimen de libre competencia. Parece que reserva al mercado de los prestadores la emisión de certificados de firma electrónica de carácter técnico o los destinados a su utilización en el ámbito corporativo.

En tercer lugar la Ley admite la utilización de otras formas de identificación y autenticación basadas en sistemas como las claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes o sistemas no criptográficos.

### **2.3.2. Identificación electrónica de las Administraciones y autenticación del ejercicio de su competencia**

Una de las novedades principales que ha aportado la LAECSP es la posibilidad de que éstas utilicen sistemas de firma electrónica que permitan su identificación electrónica y la autenticación de los documentos firmados.

Para ello distingue entre la firma electrónica realizada directamente por el personal de la Administración y la firma realizada, según el

Anexo de la Ley, *por un sistema de información programado* y que no requiera *la intervención de una persona física en cada caso*.

Así, prevé la posibilidad de proveer a su personal de sistemas de firma electrónica que permitan la identificación y autenticación de la persona que presta sus servicios en la Administración. Por ello la Ley regula la utilización por el personal al servicio de la Administración de sistemas de firma electrónica que permitan la identificación conjunta de la persona así como de la Administración a la que pertenezca.

Además establece la utilización del DNIe, como medio de identificación y autenticación.

Tal vez esta posibilidad y debido al carácter personalísimo de este documento, hará que las Administraciones, huyendo de posibles conflictos derivados de pertinente utilización en el ámbito laboral de este instrumento personal, opten por la utilización de sistemas de firma limitados exclusivamente a sus profesionales y en consecuencia hacia certificados del tipo *personal de Administración Pública*.

Por lo que respecta a la identificación de las Administraciones Públicas y a la autenticación del ejercicio de su competencia, la LAECSP adecúa lo determinado en la LRJPAC, *los actos administrativos deben realizarse por el órgano competente*, a los requerimientos de la Administración electrónica regulando la llamada actuación administrativa automatizada. Ésta se podría definir como *la actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación*.

La LAECSP introduce como nuevo tipo de autenticación vinculado al concepto de procedencia, el de sello electrónico o el código seguro de verificación.

El sello electrónico se genera mediante un sistema de firma digital basado en un certificado electrónico en el que la titularidad del certificado corresponde a la Administración Pública o a sus órganos y en el que el certificado deberá reunir las características determinadas por la LFE.

La identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la actuación administrativa automatizada de cada Administración, se podrá realizar a través del sello electrónico de Administración Pública, Órgano o Entidad de derecho público.

La opción entre sello de Administración o de órgano, se determinará en la correspondiente norma de organización en la que se establezca la actuación automatizada de los trámites o procedimientos

En cuanto al código seguro de verificación, permite comprobar la integridad del documento mediante acceso a la sede electrónica correspondiente.

Se trata de un sistema de firma tecnológicamente distinto del basado en certificados electrónicos. Éste hecho tiene como inconveniente que, en caso de duda sobre su autenticidad, es necesario acudir a la Administración Pública autora del documento. Como aspecto positivo, cabe destacar su fácil implantación (no precisa ni servicios de validación ni comprobación de la vigencia del certificado) y la posibilidad de impresión y obtención de una copia en soporte papel y cuyo cotejo con el documento electrónico puede hacerse en cualquier momento mediante consulta electrónica del documento.

El código seguro implica que el documento deba ser debidamente comprobado en destino.

Diferentes experiencias administrativas han puesto en marcha el denominado *documento combinado*, es decir, la incorporación al documento electrónico de un código y una sede electrónica, de manera que accediendo a dicha sede electrónica e introduciendo en ella el código, se pueda obtener el documento electrónico original para contrastar su autenticidad.

La utilización del *documento combinado* tiene 2 componentes principales:

- La generación e incorporación de un código en el documento electrónico antes de ser firmado.
- Y la recuperación del documento original y sus firmas a través del código, permitiendo contrastar la autenticidad e integridad de una copia de un documento electrónico mediante un cotejo visual.

Por lo tanto, a un documento electrónico generado por la Administración, antes de ser firmado electrónicamente se le incorpora un código y una sede electrónica. De esta manera cuando se solicitan copias del mismo, tanto en soporte papel como en soporte electrónico, serán copias auténticas pudiendo contrastar la autenticidad e integridad de la copia a través de código en la sede electrónica.

En todo caso parece clara la apuesta de la LAECSP por la firma electrónica avanzada y por los certificados electrónicos reconocidos, entre otras razones porque elude la mención a la firma electrónica reconocida, quizá en su búsqueda del cumplimiento del principio de proporcionalidad y en la creencia de que la firma electrónica

avanzada es suficiente en orden a la garantía de identificación y autenticación.

## 2.4. El régimen de las copias

Por otro lado una de las aportaciones principales de la LAECSP es, junto con la regulación del documento electrónico, el régimen de las copias electrónicas.

Se trata de un concepto fundamental, evolución del derecho que la LRJPAC, artículo 35, reconoce a los ciudadanos a obtener copias de documentos en los procedimientos en los que tengan la condición de interesados.

Este derecho tuvo su desarrollo a través del *Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro*. En concreto el artículo 9, *Copias auténticas de documentos públicos administrativos*, establece que,

*Los ciudadanos podrán, en cualquier momento, solicitar la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos ... la copia auténtica podrá consistir en la transcripción íntegra del contenido del documento original o en una copia realizada por cualesquiera medios informáticos, electrónicos o telemáticos..*

Por lo tanto, aunque el Real Decreto 772/1999 previó la posibilidad de realizar copias por medios electrónicos, la regulación de las copias electrónicas ha tenido su impulso definitivo en LAECSP, artículo 6.2 e), en el reconocimiento del *derecho a obtener copias electrónicas de los documentos electrónicos que formen parte de procedimientos en los que tengan la condición de interesado*.

El artículo 30 de la LAECPS establece la regulación definitiva del sistema de copias electrónicas tanto las realizadas a partir de documentos emitidos originariamente en soporte papel, como las copias de documentos que ya estuvieran en soporte electrónico y las condiciones para realizar en soporte papel copia de originales emitidos por medios electrónicos, o viceversa.

Por lo tanto,

- Cuando el original y la copia estén en soporte electrónico, ésta tendrá la consideración de copia auténtica<sup>15</sup> si el documento original está en poder de la Administración y pueda comprobarse la coincidencia entre ambos mediante la firma electrónica y el sellado de tiempo que permitan compararlos.
- Respecto al formato,
  - Si ambos documentos, original y copia, tuvieran el mismo formato y contenido tendrán la eficacia jurídica de documento electrónico original, siendo necesario comprobar la coincidencia entre ambos según lo arriba determinado.
  - Si hubiera cambio de formato será necesario añadir a la copia la firma electrónica que certifique las condiciones por las que se ha llevado a cabo el procedimiento

---

15. Artículo 46. Validez y eficacia de documentos y copias.

15.1. Cada Administración Pública determinará reglamentariamente los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados.

15.2. Las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que estos siempre que exista constancia de que sean auténticas.

15.3. Las copias de documentos privados tendrán validez y eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas, siempre que su autenticidad haya sido comprobada.



automatizado de copia<sup>16</sup> así como la inclusión en los metadatos el carácter de copia.

- Cuando el original constase en soporte papel y la copia fuera electrónica.

En este caso la copia se realizará mediante un proceso de digitalización segura, *proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento*, mediante el correspondiente sello electrónico que garantice la autenticidad, integridad y conservación de la copia.

Según lo previsto por el RD de desarrollo LAECSP, la imagen electrónica resultado del proceso de digitalización deberá estar codificada conforme a alguno de los formatos y con los niveles de calidad y condiciones técnicas determinadas en el ENI, debiendo incluir su carácter de copia entre los metadatos asociados

Destaca la previsión legal, artículo 30.4, de *procederse a la destrucción de los originales en los términos y condiciones que por cada Administración Pública se establezcan.*

- Cuando se trate de copias en soporte papel de documentos electrónicos, éstas serán auténticas siempre que incluyan la impresión de un código que permita contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso al documento original.

---

16. Jordi Serra Serra. Gestión y conservación de los documentos electrónicos desde la perspectiva archivística: un nuevo escenario de situación. . El documento electrónico aspectos jurídicos, tecnológicos y archivísticos Universitat Jaume I. Col·lecció "Estudis jurídics". Núm.16.

De forma ineludiblemente relacionada con el concepto de documento electrónico, la LAECSP, regula en el artículo 31 el archivo electrónico de documentos.

Aunque este precepto no goza de la naturaleza jurídica de norma estatal básica, respetando la competencia que sobre la ejecución de la gestión de archivos tienen las Comunidades Autónomas, tiene sin duda un carácter transversal en relación al articulado de la Ley, ya que forma parte de uno de los derechos reconocidos a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones, el derecho *a la conservación en formato electrónico por las Administraciones Públicas de los documentos electrónicos que formen parte de un expediente*.

En consecuencia, el reconocimiento de este derecho, implica la obligación de la Administración de conservar de forma electrónica los documentos (debiendo adoptar las medidas que aseguren la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos archivados) y de adoptar las medidas de seguridad inherentes a un sistema informático que albergue información de este tipo y garantizando una exquisita identificación de los usuarios y un control de accesos.

## **2.5. La interoperabilidad en relación a los documentos electrónicos**

Hablar de documentos electrónicos implica hablar además de las iniciativas europeas (*Directiva 2002/19/CE de 7 de marzo de 2002, relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados y a su interconexión, Programa IDA* y los posteriores *IDA I* e *IDA II (Interchange of data between Administrations)*) como punto de partida para la puesta en marcha de los primeros programas de intercambio electrónico de datos entre Administraciones), del *Real Decreto 4/2010, de 8 de enero*,

*por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica* (en adelante, ENI), de los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que las Administraciones públicas deberán tener en cuenta para asegurar la interoperabilidad de los datos y de la posibilidad de que los documentos sean compartidos, intercambiados y comprendidos, es decir, de la interoperabilidad como la capacidad de los sistemas de información de compartir datos y posibilitar el intercambio de documentos.

No tendrían sentido los documentos electrónicos si las Administraciones y los ciudadanos, los sistemas de información y los procedimientos, no fueran capaces de posibilitar su intercambio. Como tampoco sería posible hacer realidad el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración si ésta no fuera capaz de arbitrar los instrumentos necesarios que garanticen la interoperabilidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte y que permitan el ejercicio de los derechos y el cumplimiento los deberes de los ciudadanos y administraciones a través de medios electrónicos.

Por lo tanto de forma inherente al documento electrónico es obligatorio hablar de la interoperabilidad del documento en su creación, conservación y recuperación.

Resultará imprescindible, por tanto, hablar de una política de gestión de documentos en la creación y gestión de los mismos que permita la identificación única e inequívoca de cada documento y de la gestión de los metadatos asociados al documento.

En esta línea, el ENI encomienda a las Administraciones la adopción de medidas que permitan el acceso completo e inmediato

a los documentos, medidas que aseguren su conservación, recuperación, copia o descarga y su consulta.

En cuanto al formato de los documentos, con la finalidad de garantizar su conservación, los documentos se podrán conservar *en el formato en los que hayan sido elaborados, enviados o recibidos, siempre de forma preferente en un estándar abierto que preserve a lo largo del tiempo la integridad del documento, la firma electrónica y los metadatos que lo acompañan*. Se aplicarán formatos de firma electrónica longeva que permitan conservar firmados los documentos a lo largo del tiempo.

La interoperabilidad del documento electrónico está íntimamente ligada al principio reconocido por la LAECSP de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las técnicas y sistemas de comunicación electrónicas. Si los ciudadanos o las Administraciones vieran limitada la posibilidad de relación entre ellos por razón de su elección tecnológica, la administración electrónica nunca sería una realidad. Por lo tanto la opción a favor de estándares abiertos y de uso generalizado por los ciudadanos debiera ser una premisa respecto al formato de los documentos

### **3. A modo de conclusión**

Los cambios en los que está inmersa la actual Administración carecen de precedentes, el proceso de modernización tecnológica, la consagración del derecho a los ciudadanos a relacionarse de manera electrónica con la Administración y la correlativa obligación de ésta, están planteando nuevos retos, nuevas oportunidades y nuevas realidades.

Estamos asistiendo al fin de la era del papel y contradictoriamente a su necesaria convivencia con los nuevos soportes electrónicos, a la nueva realidad archivística y a un nuevo modelo de gestión

documental. En definitiva, a un nuevo concepto de documento electrónico en el que lo más importante no es sólo asegurar su conservación sino garantizar su autenticidad e integridad.

El nuevo concepto de documento administrativo revela como fundamental la autenticidad, integridad y confidencialidad del mismo como garantía de seguridad jurídica así como la capacidad del mismo para posibilitar su intercambio.

El régimen de las copias es una de las grandes aportaciones de la LAECSP al reconocer y determinar los procedimientos válidos de transformación de soportes y la obtención de copias.

A este respecto la LAECSP ha sentado las bases para la nueva realidad documental, para hacer frente a los cambios inherentes a los avances tecnológicos. La opción a favor de considerar los artículos 29, *Documento administrativo electrónico*, y 30, *Copias electrónicas*, como normas estatales básicas es, sin duda, un acierto del legislador ya que la Administración, en singular y como un todo global, debe avanzar en una única línea capaz de garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio del derecho a relacionarse con ella por medios telemáticos.

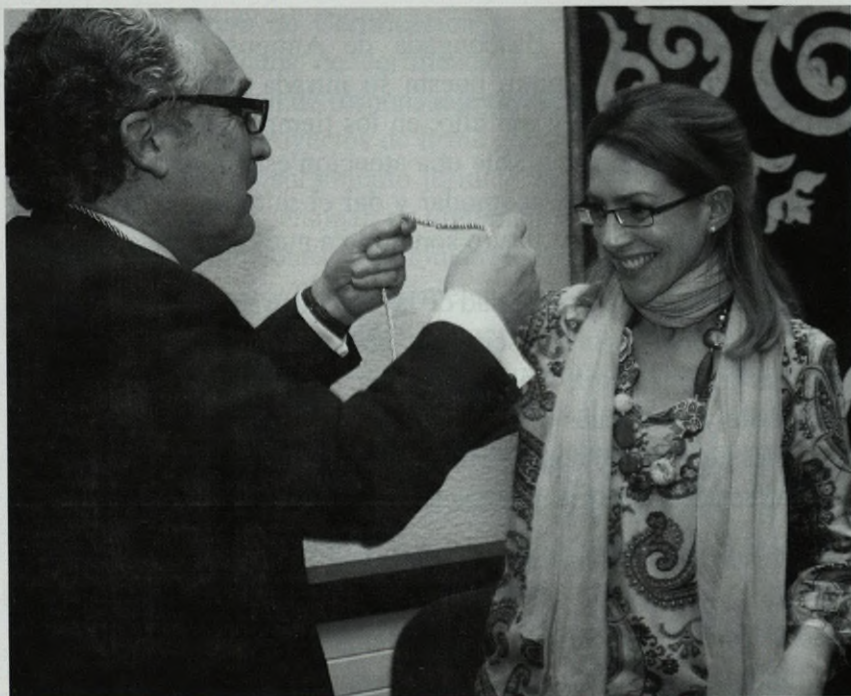
Discurso de recepción pronunciado por D. Fernando Salazar Rodríguez de Mazarjeque en contestación a la Lección de Ingreso como Abogado de Número de D. Julián Bastera



**Discurso de recepción**

*Man, Salvador Carmona sculp*

## Discurso de recepción pronunciado por D. Fernando Salazar Rodríguez de Mendaróqueta en contestación a la Lección de Ingreso como Amiga de Número de D<sup>a</sup> Talía Besga Basterra



Queridos Amigos y Amigas

Señoras y Señores

No puedo ocultar mi satisfacción y a la vez admiración de poder presentar ante nuestra centenaria Sociedad, La Real Sociedad Bascongada Amigos del País y recibir a esta nueva amiga de número que viene a enriquecer no solamente con su juventud sino también con su prestigio ya bien ganado y demostrado, el cumplimiento de los fines que nos reservan nuestros estatutos al contribuir en la

consecución y logro de la mayor utilidad para el país ante poniendo lo útil a lo agradable.

Y lo hace empleándose en la disciplina y actividad que con éxito y cualificación cultiva.

La Real Sociedad Bascongada de Amigos del País desde su fundación tuvo siempre puesta su mirada en el futuro, en la mejora de lo recibido y por ello, en los tiempos que discurren, es fundamental e imprescindible una atención esmerada a las nuevas tecnologías que han de acomodar y dar el salto de los procesos y sistemas históricos a un futuro sometido a nuevas formas.

Es indudable la complejidad de la Administración en los tiempos que discurren y es imprescindible abordar las tareas pertinentes para hacerla más ágil, más económica, más comprensible para el ciudadano y más accesible, evitando tiempos perdidos y distancias salvables de una forma más cómoda y ágil como relata la exposición de motivos de la norma que nos expone Talía.

En esta tarea se ha empeñado Talía. Tarea evidentemente no fácil por que es saltar del manejo y uso del papel a que está hecha nuestra generación, al uso de los sistemas electrónicos, digitales y telemáticos que han de imperar en las nuevas generaciones y que avanzan a pasos agigantados.

Es una tarea didáctica, informativa y en definitiva de acomodación de un uso ancestral a los tiempos modernos.

Por ello nos congratulamos de que éstos movimientos sobre las nuevas tecnologías se incorporen a nuestras filas de una manera tan eficaz, en la persona de nuestra amiga.

Decía al comienzo que recibía con admiración a Talía en nuestra Sociedad pues veía aprobado su abigarrado currículum desde



su licenciatura en derecho en la Universidad de Deusto, en la especialidad Jurídico-Económica hasta el día de la fecha.

No solamente destaca su dedicación profesional como responsable del área jurídica de la empresa Ziurtapen eta Zerbitzu Enpresa - Empresa de Certificación y Servicios, IZENPE S.A., prestador de servicios de certificación de las administraciones vascas y en su calidad de responsable de asesoramiento jurídico en la implantación de proyectos de firma electrónica, del que ella nos ha hablado o del asesoramiento jurídico en materia de protección de datos de carácter personal, de vigilancia legal o de la formación a empresas, instituciones y administraciones públicas en materia de firma electrónica y facturación electrónica, sino que atesora un cúmulo de conferencias, estudios, dirección de proyectos, servicios, etc. etc., que sería largo y prolijo enumerar pero de los que no puedo obviar ni omitir su dedicación a la implantación de nuevas tecnologías y enseñanzas al respecto en el Colegio de Abogados de Alava.

Es por ello que a título personal tiene para mi un especial significado y me resulta notoriamente gratificante que una jurista, con los valiosos conocimientos que posee, se incorpore a La Bascongada.

Talía ha desmenuzado con esmero esta norma que pretende acercar al ciudadano a la administración y facilita su acceso a la misma pero no puedo olvidar la incidencia que el documento electrónico ha de tener en sede procesal, es decir, en definitiva en la tramitación de los procedimientos judiciales y en la Administración de Justicia.

No solamente se acabarán buscando las vías para que el usuario de la justicia o el profesional pueda acceder a su expediente judicial desde su casa o desde su despacho, sino por que el documento

electrónico ya de hecho tiene y debe tener cada vez con mayor intensidad incidencia definitiva en la conformación del propio expediente judicial.

El documento electrónico y telemático no solo ya alcanza a la relación entre el administrado y la Administración en relaciones oficiales y públicas, sino que además este documento se halla ya impuesto en las relaciones personales o en las operaciones mercantiles.

Piensen que en una tramitación judicial la documentación que obra en la misma ya no es solo el papel que siempre ha venido usando, sino que los documentos digitales, magnetofónicos, informáticos y similares vienen a incorporarse a una tramitación judicial, a un elemento de prueba o a un elemento sustancial para una decisión judicial y para su enjuiciamiento.

Los medios de reproducción de la palabra, de sonido y la imagen tienen ya un valor que ha de ser debidamente contrastado y valorado en los medios de prueba de un procedimiento.

Esta incidencia no solamente afecta a los procedimientos contenciosos, sino también a penales, civiles y de otro carácter.

Fórmulas como la videoconferencia se imponen a pasos agigantados y se han dotado ya a los juzgados para que este medio y sistema pueda ser utilizado salvando posibles distancias o dificultades de acudir a las vistas judiciales.

Lleven a su memoria los contratos como las compra ventas, pueden realizarse vía Internet ¿qué tratamiento se ha de dar al contrato? ¿quién es competente para entender en las cuestiones? ¿Qué valor tiene el compromiso?. Piensen en los contratos bancarios por vía telemática o la simple compra de entradas para un espectáculo.

Todo esto ha de traer igualmente la exigencia de una regulación y una normativa precisa.

Es un mundo nuevo que se abre a nuestros ojos y en el que nuestra nueva amiga de número se encuentra como punta de lanza y en el que sin duda tiene un amplio campo de trabajo para la investigación y el desarrollo abriendo caminos de futuro al amparo de una regulación y normas que han de ser pautadas y desarrolladas.

Se habrá de vencer la desconfianza que todavía existe en determinados ámbitos por razones de seguridad y ante posibles manipulaciones de los procedimientos telemáticos como existe en el mundo notarial en la remisión de documentos a los registros mercantiles o en la propia emisión de copias de documentos.

En toda esta dinámica habrá de constituir eje fundamental la firma electrónica de la que nos ha hablado la nueva amiga.

Todo ello nos lleva por supuesto sin ningún género de duda a recomendar y aceptar el ingreso de Talía Besga como nueva amiga de número de la Comisión de Alava en la Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País.