



•

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

BOE 18 Noviembre 2009

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, marca un hito trascendental en la construcción de la Administración pública de la sociedad de la información en España. Aunque apoyada en la experiencia adquirida con la aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en cuyos artículos 38, 45, 46 y 59, principalmente, ofrecía un marco jurídico general de referencia para la incorporación sistemática de las tecnologías de la información y de las comunicaciones a las funciones administrativas, así como en el avance que supuso la promulgación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, al recoger por primera vez la automatización de la actuación administrativa o la obtención de imágenes electrónicas de los documentos con idéntica validez y eficacia que el documento origen, lo cierto es que la Ley 11/2007, de 22 de junio, desborda el papel de solución de desarrollo o consolidación de la anterior por significar un verdadero replanteamiento de la relación entre la Administración y los ciudadanos.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, impulsa una nueva concepción al construir su regulación sobre la base del derecho de los ciudadanos a utilizar los medios de comunicación electrónica para relacionarse con la Administración y ejercer sus derechos. Este singular punto de partida que pone al ciudadano y sus derechos en la base de todo, no sólo significa la imposición de un compromiso jurídico de incorporar las tecnologías de la información a la totalidad de las funciones administrativas. También, implica la consideración del ciudadano como portador de derechos de prestación que la Administración debe satisfacer de forma efectiva. Por ello, la ley estableció un elenco de derechos específicamente relacionados con la comunicación electrónica con la Administración y con su estatuto de ciudadano: derecho a la obtención de medios de identificación electrónica, derecho a elección del canal de comunicación o del medio de autenticación y de igualdad garantizando la accesibilidad, así como una efectiva igualdad entre géneros y respecto de otros colectivos con necesidades especiales y entre territorios.



Esta ambiciosa estrategia se ha asumido con una gran decisión. La disposición final tercera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, establece la fecha del 31 de diciembre de 2009, como límite para que los ciudadanos puedan ejercer con plenitud sus derechos por medios electrónicos en cualquier procedimiento y actividad de competencia de dicha Administración.

El cumplimiento de los objetivos legales establecidos por la Ley 11/2007, de 22 de junio, y de los plazos previstos para su efectividad, justifican la necesidad de desarrollo de sus previsiones, en la medida que:

- a) La Ley 11/2007, de 22 de junio, no agotó la regulación del acceso electrónico a los servicios públicos como consecuencia de los criterios de distribución de competencias y su incidencia en las competencias de autoorganización que corresponde al resto de las Administraciones públicas.
- b) Por otro lado, por su carácter transversal, esta regulación presupone operaciones de adaptación a los distintos procedimientos y actividades. El cumplimiento de esta necesidad solo puede lograrse mediante la previsión de un sistema de regulación caracterizado por la concurrencia de diferentes niveles normativos y la colaboración entre ellos para componer un marco general, objetivo, estable y predecible compatible con la adaptación funcional y con el estado del desarrollo tecnológico en esta materia.

El presente real decreto pretende ser ese complemento necesario en la Administración General del Estado para facilitar la efectiva realización de los derechos reconocidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio.

Este real decreto se ha construido sobre la base de los siguientes principios estratégicos:

- a) En primer lugar, procurar la más plena realización de los derechos reconocidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, facilitándolos en la medida que lo permite el estado de la técnica, y la garantía de que no resultan afectados otros bienes constitucionalmente protegidos, como pueden ser la protección de datos, los derechos de acceso a la información administrativa o la preservación de intereses de terceros.
- b) En segundo lugar, establecer un marco lo más flexible posible en la implantación de los medios de comunicación, cuidando los niveles de seguridad y protección de derechos e intereses previstos tanto en la propia Ley 11/2007, de 22 de junio, como en la legislación administrativa en general. Con ello se persigue un triple objetivo: en primer lugar, evitar que la nueva regulación imponga una renovación tal en las soluciones de comunicación con los ciudadanos que impida la pervivencia de técnicas existentes y de gran arraigo; en segundo



lugar, facilitar la actividad de implantación y adaptación a las distintas organizaciones, funciones y procedimientos a los que es de aplicación el real decreto; y en tercer lugar, impedir que la opción rígida por determinadas soluciones dificulte para el futuro la incorporación de nuevas soluciones y servicios.

No obstante, la realización de estos objetivos requiere de otros dos instrumentos de carácter técnico y complementario: el Esquema Nacional de Interoperabilidad, encargado de establecer los criterios comunes de gestión de la información que permitan compartir soluciones e información, y el Esquema Nacional de Seguridad que deberá establecer los criterios y niveles de seguridad necesarios para los procesos de tratamiento de la información que prevé el propio real decreto.

Fiel a esta orientación, el real decreto incorpora en su frontispicio una regulación específica destinada a hacer efectivo el derecho a no incorporar documentos que se encuentren en poder de las Administraciones públicas, estableciendo las reglas necesarias para obtener los datos y documentos exigidos, con las garantías suficientes que impidan que esta facilidad se convierta, en la práctica, en un motivo de retraso en la resolución de los procedimientos administrativos.

A estos efectos, se regula la forma y los efectos del ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos, se contemplan los distintos supuestos que se pueden dar en cuanto a la obtención de los datos o documentos, se establecen plazos obligatorios para atender dichos requerimientos, así como el deber de informar sobre la demora en su cumplimiento para que el interesado pueda suplir la falta de actividad del órgano o entidad requerida, sin perjuicio de exigir las responsabilidades que, en su caso, procedan.

Un elemento clave en la comunicación jurídica con los ciudadanos en soporte electrónico es el concepto de sede electrónica. En este punto el real decreto pretende reforzar la fiabilidad de estos puntos de encuentro mediante tres tipos de medidas: 1) asegurar la plena identificación y diferenciación de estas direcciones como punto de prestación de servicios de comunicación con los interesados, 2) establecer el conjunto de servicios característicos así como el alcance de su eficacia y responsabilidad, y 3) imponer un régimen común de creación de forma que se evite la desorientación que para el ciudadano podría significar una excesiva dispersión de tales direcciones. Este régimen de la sede, que debe resultar compatible con la descentralización necesaria derivada de la actual complejidad de fines y actividades asumidas por la Administración, resulta, sin embargo, compatible con la creación de un punto de acceso común a toda la Administración, puerta de entrada general del ciudadano a la Administración, en la que éste podrá presentar sus comunicaciones electrónicas generales o encontrar la información necesaria para acudir a las sedes electrónicas en las que



iniciar o participar en los procedimientos que por ser tramitados en soporte electrónico, requieren el acceso a aplicaciones o formularios concretos.

En materia de identificación y autenticación el real decreto ha pretendido establecer los elementos mínimos imprescindibles para afianzar el criterio de flexibilización impulsado en la Ley 11/2007, de 22 de junio, en la que junto a la admisión como medio universal de los dispositivos de identificación y firma electrónica asociados al documento nacional de identidad, se admite la utilización de otros medios de autenticación que cumplan con las condiciones de seguridad y certeza necesarias para el normal desarrollo de la función administrativa.

Asimismo se ha previsto un régimen específico que facilita la actuación en nombre de terceros a través de dos mecanismos fundamentales: por un lado, la figura de las habilitaciones generales y especiales, pensadas fundamentalmente para el desempeño continuado y profesional de actividades de gestión y representación ante los servicios de la Administración, así como un registro voluntario de representantes, también pensado con la finalidad de facilitar el ejercicio de la función de representación, estableciendo un mecanismo de acreditación en línea del título previamente aportado a dicho registro.

El real decreto especifica igualmente las previsiones contenidas en la ley, en cuanto a la posibilidad de que los funcionarios públicos habilitados al efecto puedan realizar determinadas operaciones por medios electrónicos usando sus propios sistemas de identificación y autenticación en aquellos casos en que los ciudadanos no dispongan de medios propios.

La relevancia jurídica de la actividad administrativa ha exigido prestar una atención singularizada al uso de los medios de identificación y autenticación electrónica por parte de la Administración, estableciendo la necesidad de incorporación de sellos o marcas de tiempo, que acrediten la fecha de adopción de los actos y documentos que se emitan. Igualmente se ha dispensado una atención especial a la autenticación en el seno de la actuación automatizada.

Por último se incorporan unas previsiones destinadas a garantizar la interoperabilidad y efectividad del sistema de la ley entre las que se incluye un reconocimiento expreso a las políticas de firma que serán los instrumentos encargados de especificar las soluciones técnicas y de organización necesarias para la plena operatividad de los derechos reconocidos en la ley, un sistema nacional de verificación de certificados dispuesto para simplificar y agilizar las operaciones de comprobación de la vigencia de los certificados.

En materia de registros electrónicos se han desarrollado las previsiones de la ley con la importante novedad de la creación de un registro electrónico común que posibilitará a los ciudadanos la presentación de



comunicaciones electrónicas para cualquier procedimiento y órganos de los integrados en la Administración General del Estado y sus organismos públicos dependientes o vinculados.

Esta misma línea de desarrollo indispensable de las previsiones de la ley se ha seguido en relación con las comunicaciones y notificaciones electrónicas, estableciendo las garantías necesarias para que las facilidades incluidas en la Ley 11/2007, de 22 de junio, no se conviertan en una desventaja para los intereses de los ciudadanos así como del interés general.

Por último, uno de los puntos esenciales de la disciplina de la ley es la regulación de la gestión de la información electrónica aportada por los particulares, previéndose las condiciones mínimas para que su utilización no afecte al desarrollo de las funciones administrativas. Resulta especialmente innovadora la previsión en nuestro ordenamiento de un régimen de gestión y cambio de soporte con el fin de facilitar la gestión de los expedientes por la opción del órgano encargado de su tramitación del soporte tipo en el que deberá tramitarse el procedimiento. Igualmente el real decreto es consciente de la importancia de integrar, desde la misma incorporación de los documentos, de aquella información que permita su gestión, archivo y recuperación. Asimismo, el real decreto, al regular los procesos de destrucción de documentos en papel que son objeto de copiado electrónico, establece un sistema reforzado de garantías con particular atención a la conservación de los documentos con valor histórico.

El presente real decreto se dicta en virtud de la habilitación expresa al Gobierno contenida en la disposición final séptima de la Ley 11/2007, de 22 de junio, y ha sido informado por la Agencia Española de Protección de Datos, el Consejo Superior de Administración Electrónica y el Consejo de Consumidores y Usuarios.

En su virtud, a propuesta de las Ministras de la Presidencia y de Economía y Hacienda y del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día 6 de noviembre de 2009,

DISPONGO:

TÍTULO II

Sedes electrónicas y punto de acceso general a la Administración General del Estado

Artículo 6 Contenido y servicios de las sedes electrónicas

1. Toda sede electrónica dispondrá del siguiente contenido mínimo:



- a) Identificación de la sede, así como del órgano u órganos titulares y de los responsables de la gestión y de los servicios puestos a disposición en la misma y, en su caso, de las subse-des de ella derivadas.
- b) Información necesaria para la correcta utilización de la sede incluyendo el mapa de la sede electrónica o información equivalente, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relacionada con propiedad intelectual.
- c) Servicios de asesoramiento electrónico al usuario para la correcta utilización de la sede.
- d) Sistema de verificación de los certificados de la sede, que estará accesible de forma directa y gratuita.
- e) Relación de sistemas de firma electrónica que, conforme a lo previsto en este real decreto, sean admitidos o utilizados en la sede.
- f) Normas de creación del registro o registros electrónicos accesibles desde la sede.
- g) Información relacionada con la protección de datos de carácter personal, incluyendo un enlace con la sede electrónica de la Agencia Española de Protección de Datos.

TÍTULO III

Identificación y autenticación

CAPÍTULO III

Disposiciones comunes a la identificación y autenticación y condiciones de interoperabilidad

Artículo 24 Política de firma electrónica y de certificados

1. La política de firma electrónica y certificados en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos está constituida por las directrices y normas técnicas aplicables a la utilización de certificados y firma electrónica dentro de su ámbito de aplicación.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23, la política de firma electrónica y certificados deberá contener en todo caso:

- a) Los requisitos de las firmas electrónicas presentadas ante los órganos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos.



- b) Las especificaciones técnicas y operativas para la definición y prestación de los servicios de certificación asociados a las nuevas formas de identificación y autenticación de la Administración General del Estado recogidas en el presente real decreto.
- c) La definición de su ámbito de aplicación.

3. La política de firma electrónica y certificados será aprobada por el Consejo Superior de Administración Electrónica. Mediante resolución del Secretario de Estado para la Función Pública se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» el acuerdo de aprobación de la política de firma electrónica y certificados extractado, y de forma íntegra en la sede del Punto de acceso general de la Administración General del Estado.

TÍTULO IV

Registros electrónicos

Artículo 29 Solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden ser rechazados en los registros electrónicos

1. Los registros electrónicos podrán rechazar los documentos electrónicos que se les presenten, en las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de documentos dirigidos a órganos u organismos fuera del ámbito de la Administración General del Estado.
- b) Que contengan código malicioso o dispositivo susceptible de afectar a la integridad o seguridad del sistema.
- c) En el caso de utilización de documentos normalizados, cuando no se cumplimenten los campos requeridos como obligatorios en la resolución de aprobación del correspondiente documento, o cuando contenga incongruencias u omisiones que impidan su tratamiento.
- d) Que se trate de documentos que de acuerdo con lo establecido en los artículos 14 y 32 deban presentarse en registros electrónicos específicos.

2. En los casos previstos en el apartado anterior, se informará de ello al remitente del documento, con indicación de los motivos del rechazo así como, cuando ello fuera posible, de los medios de subsanación de tales deficiencias y dirección en la que pueda presentarse. Cuando el interesado lo solicite se remitirá justificación del intento de presentación, que incluirá las circunstancias de su rechazo.



3. Cuando concurriendo las circunstancias previstas en el apartado 1, no se haya producido el rechazo automático por el registro electrónico, el órgano administrativo competente requerirá la correspondiente subsanación, advirtiendo que, de no ser atendido el requerimiento, la presentación carecerá de validez o eficacia.