



TEMA 7

Administración electrónica. El acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos. El funcionamiento electrónico del servicio público: sede electrónica y portal de internet, sistemas de identificación y firma electrónica. El archivo electrónico. El expediente administrativo.

SUMARIO (I)

1. Antecedentes

2. Leyes y normas básicas en administración electrónica

- a) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, publicada en el BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015
- b) Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
- c) Normas Técnicas de Interoperabilidad
- d) Identificación, firma electrónica y representación
- e) Seguridad – Protección de datos
- f) Seguridad – Instrucciones técnicas de seguridad

SUMARIO (II)

- 3. Glosario básico de términos en administración electrónica**
- 4. El acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos**
- 5. El funcionamiento electrónico del sector público**
 - a) Sede electrónica y portal de internet
 - b) Sistemas de identificación
 - c) Firma electrónica
 - d) El archivo electrónico
- 6. El expediente administrativo**

Evolución normativa de la Administración electrónica

Ya la [extinta Ley 30/1992, de 26 de noviembre](#), en su [art. 35](#), reconocía a la ciudadanía el derecho a no presentar documentos que la AAPP ya tuviera en su poder. A lo largo de los años 2000 se aprobaron normas que dieron soporte al desarrollo de la Administración electrónica:

- En protección de datos: la [LORTAD](#) (1992), sustituida por la [LOPD \(Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre\)](#), [ambas derogadas](#) por la [vigente LO 3/2018, de 5 de diciembre](#).
- En servicios electrónicos: la [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#), [derogada](#) el 2 de octubre de 2016 por la [LPACAP](#).
- En firma electrónica: la [Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica](#).

Con la entrada en vigor de las [LPACAP](#) y [LRJSP](#), desaparece la separación entre procedimiento electrónico y procedimiento administrativo: [solo existe un procedimiento, y se entiende como electrónico](#).

LPACAP: **aspectos con** **impacto en las** **TIC (I)**

Su ámbito de aplicación es **todo el sector público**: la **AGE**, las **AAPP** de las **CCAA**, las Entidades que integran la **Administración Local**, y el **sector público institucional**.

Derechos: [art. 13](#) (derechos de las personas); [art. 53](#) (derechos del interesado); [art. 14](#) (derecho y obligación de relacionarse electrónicamente); [art. 12](#) (asistencia en el uso de medios electrónicos).

Tramitación: [art. 36](#) (forma de los actos administrativos); [art. 66](#) (solicitudes de iniciación); [art. 19](#) (comparecencia de las personas); [art. 21](#) (obligación de resolver); [art. 30](#) (cómputo de plazos); [arts. 41](#), [42](#) y [43](#) (notificaciones); [art. 98](#) (ejecutoriedad).

LPACAP: **aspectos con** **impacto en las** **TIC (II)**

Identificación y firma electrónica: [art. 9](#) (sistemas de identificación de los interesados); [art. 10](#) (sistemas de firma admitidos por las AAPP); [art. 11](#) (uso de medios de identificación y firma).

Documentos: [art. 26](#) (emisión de documentos por las AAPP); [art. 27](#) (validez y eficacia de copias); [art. 28](#) (documentos aportados por los interesados); [art. 70](#) (expediente administrativo); [art. 17](#) (archivo de documentos).

Otras disposiciones: [art. 5](#) (representación); [art. 6](#) (registros electrónicos de apoderamientos); [art. 16](#) (registros).

LRJSP: aspectos con impacto en las TIC

Establece y regula las bases del régimen jurídico de las AAPP. Desde el punto de vista de los medios electrónicos, regula sobre todo el [Capítulo V del Título Preliminar](#), «Funcionamiento electrónico del sector público»: [sede electrónica \(art. 38\)](#), [portal de internet \(art. 39\)](#), [sistemas de identificación de las AAPP \(art. 40\)](#), [actuación administrativa automatizada \(art. 41\)](#), [sistemas de firma para esa actuación \(art. 42 y art. 43\)](#), [intercambio de datos \(art. 44\)](#), [interoperabilidad de la firma \(art. 45\)](#) y [archivo electrónico de documentos \(art. 46\)](#). También regula las [técnicas de colaboración](#) entre AAPP ([art. 142](#)), las [transmisiones de datos \(art. 155\)](#) y los [Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad \(art. 156\)](#).

LRJSP:
**aspectos con
impacto en las
TIC (II)**

Principios y órganos colegiados: [art. 3](#) (principios generales); [art. 17](#) (convocatorias y sesiones); [art. 18](#) (actas).

Servicios y colaboración: [art. 95](#) (gestión compartida de servicios comunes); [art. 142](#) (técnicas de colaboración).

Reutilización y transparencia: [art. 157](#) (reutilización de aplicaciones y sistemas); [art. 158](#) (transferencia de tecnología entre AAPP).

Nuevas obligaciones introducidas por ambas leyes

En resumen, las [LPACAP](#) y [LRJSP](#) introdujeron las siguientes obligaciones para las AAPP:

1. [Disponer de las herramientas y recursos necesarios](#) para garantizar la relación electrónica con los obligados por la ley y con quienes lo prefieran, antes del [2 de octubre de 2016](#).
2. [Tramitar electrónicamente](#) los expedientes.
3. [Archivar electrónicamente](#).
4. Garantizar el [derecho a la información y la transparencia](#).
5. Garantizar un [funcionamiento electrónico interno](#).
6. Trabajar de forma [coordinada e interoperable](#) con otras AAPP.

**Esquema
Nacional de
Interoperabilidad
(ENI)**

Regulado por el [Real Decreto 4/2010, de 8 de enero](#), y por el [art. 156 LRJSP](#) (que **sustituyó** al [art. 42 de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio](#)), comprende los criterios y recomendaciones de [interoperabilidad, normalización y conservación de la información](#) que deben seguir las AAPP.

Distingue tres dimensiones: [organizativa](#) (capacidad de colaborar entre entidades), [semántica](#) (información interpretable y reutilizable) y [técnica](#) (interacción entre elementos tecnológicos diversos).

Sus [objetivos](#) son: [crear las condiciones necesarias de interoperabilidad](#); [proporcionar los elementos comunes](#); [proporcionar un lenguaje común](#); y [facilitar la implantación de las políticas de seguridad](#) (ENS).

Esquema Nacional de Seguridad (ENS)

Regulado por el [Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo](#) (que **derogó**, a su vez, el [Real Decreto 3/2010, de 8 de enero](#)), establece la política de **seguridad** en el uso de **medios electrónicos**: **principios básicos y requisitos mínimos** para garantizar la seguridad de la información tratada.

Sus **objetivos** son: **crear condiciones de seguridad en el uso de medios electrónicos**; **promover la gestión continuada de la seguridad**; **promover la prevención, detección y corrección** ante ciberamenazas y ciberataques; **promover un tratamiento homogéneo de la seguridad** entre AAPP; y **servir de modelo de buenas prácticas**.

**Identificación,
firma
electrónica y
representación**

Completan el marco normativo: la [Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza](#) (que **derogó** la [Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica](#)); la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana](#), cuyo [art. 8](#) habilita al DNI para la identificación y firma electrónica de la ciudadanía; y el [Real Decreto 255/2025, de 1 de abril, por el que se regula el Documento Nacional de Identidad](#), que regula la expedición del DNI electrónico y sus certificados y de firma, y **derogó** el [Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre](#).

En materia de claves concertadas: la [Orden PRE/1838/2014](#), que aprueba [Cl@ve](#), la plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal para identificación, autenticación y firma mediante claves concertadas.

En representación: la [Orden PCM/1384/2021, de 9 de diciembre, que regula el Registro Electrónico de Apoderamientos](#), que **derogó** la [Orden HAP/1637/2012, de 5 de julio](#), y gestiona las representaciones que los interesados otorguen a terceros. En asistencia: la [Orden PCM/1383/2021, de 9 de diciembre](#) (Registro de Funcionarios Habilitados), que **derogó** la [Orden HAP/7/2014, de 8 de enero](#).

2. LEYES Y NORMAS BÁSICAS

Seguridad: protección de datos

La [LOPDGDG](#), [obliga](#) en su [disposición adicional primera](#) a las AAPP a implantar las [medidas de seguridad necesarias](#) para evitar la pérdida, alteración o acceso no autorizado a los datos, adaptando los criterios de riesgo del [ENS](#).

El [RGPD](#), es obligatorio y directamente aplicable en todos los Estados miembros desde el [25 de mayo de 2018](#) ([art. 99 RGPD](#)).

La [LRJSP](#), en su [art. 3](#), recoge los principios generales de las relaciones entre AAPP por medios electrónicos, y en su [art. 156](#) concreta el ENS.

**Certificado,
identificación y
firma
electrónica**

Certificado electrónico: documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a una persona firmante y confirma su identidad.

Identificación electrónica: proceso de utilizar los datos de identificación de una persona en formato electrónico que la representan de manera única.

Diferencia entre identificación y firma: se exige la identificación para acreditar la identidad, y la firma electrónica cuando deba acreditarse la voluntad y el consentimiento.

Firma electrónica: conjunto de datos electrónicos utilizados para identificar formalmente a quien redacta el documento. Existen tres tipos: simple, avanzada y reconocida (cualificada).

Autoridad de Certificación: entidad de confianza responsable de emitir y revocar los certificados electrónicos.

**Documento,
expediente
archivo
electrónico**

y

CSV (Código Seguro de Verificación): código alfanumérico generado automáticamente que permite verificar la validez de un documento a través de la sede electrónica.

Documento electrónico: información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.

Expediente administrativo: conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución, con formato electrónico e índice numerado.

Copia electrónica auténtica: generada conforme a la Norma Técnica de Interoperabilidad correspondiente y al [art. 27 LPACAP](#); misma validez y eficacia que el documento origen.

Sello de tiempo y sello electrónico: vinculan datos a un instante concreto o garantizan el origen e integridad de los datos, respectivamente.

Sede electrónica, interoperabilidad y otros conceptos

Sede electrónica: dirección electrónica, disponible para la ciudadanía, cuya titularidad corresponde a una AAPP u organismo público en el ejercicio de sus competencias.

Carpeta ciudadana: plataforma tecnológica para consultar y gestionar la información particular de la ciudadanía referida a los servicios y procedimientos de una AAPP.

Interoperabilidad: capacidad de los sistemas de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos.

ENI (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero) y **ENS** (Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo): esquemas nacionales de interoperabilidad y de seguridad, respectivamente.

Portafirmas electrónico: herramienta para facilitar la firma electrónica de documentos procedentes de sistemas de información independientes.

Notificación electrónica: publicación en la sede electrónica de una comunicación administrativa con consecuencias jurídicas.

Otros términos
del glosario (I)

Firma electrónica simple: conjunto de **datos**, en forma electrónica, **anejos** a otros datos electrónicos o **asociados** funcionalmente con ellos.

Firma electrónica avanzada: permite **identificar** a quien firma y detectar cualquier cambio posterior de los datos firmados; está vinculada a la persona **firmante de manera única** y ha sido creada por medios que esta puede mantener bajo su **exclusivo control**.

Imagen electrónica: resultado de aplicar un **proceso de digitalización** a un documento.

Copia papel auténtica: **impresión en papel** del contenido de un **documento electrónico**, que incorpora un **código** generado **electrónicamente** u otro **sistema de verificación** que permite contrastar su **autenticidad** accediendo a los archivos electrónicos del órgano emisor.

Otros términos del glosario (II)

Metadato: dato que define y describe otros datos; sirve para identificar, autenticar y contextualizar documentos.

Índice electrónico: recoge el conjunto de documentos electrónicos asociados a un expediente y su disposición en carpetas; garantiza la integridad del expediente y su recuperación. El índice autenticado es el medio por el que se folia un expediente electrónico para su remisión, garantizando su integridad e inmutabilidad desde el momento de la firma.

Nodo de Interoperabilidad: organismo que presta servicios de interconexión técnica, organizativa y jurídica entre sistemas de información para un conjunto de AAPP.

4. EL ACCESO ELECTRÓNICO DE LA CIUDADANÍA

**Tipos
colectivo
forma
tramitación**

**de
y
de**

El desarrollo de las TIC ha transformado las relaciones de la AAPP con la ciudadanía y las empresas: la tramitación electrónica debe ser la **actuación habitual**, no una forma especial de gestión.

Según el **art. 14 LPACAP**: las **personas físicas** pueden **elegir** entre tramitación electrónica o presencial; las **personas jurídicas, entidades sin personalidad, profesionales colegiados, notarios y registradores y empleados públicos** están **obligados** a la tramitación **electrónica**; los **representantes**, en función de sus representados (solo si el representado está obligado).

Para quienes necesitan asistencia surge el **Registro de funcionarios habilitados**, que iniciarán la tramitación como representantes de quienes no dispongan de medios o conocimientos suficientes.

Art. 14 LPACAP

Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente

Las **personas físicas** podrán **elegir en todo momento** si se comunican con las AAPP por medios electrónicos o no, **salvo que estén obligadas**. El medio elegido **podrá modificarse** en cualquier momento.

Estarán **obligados** a relacionarse electrónicamente, al menos: **las personas jurídicas; las entidades sin personalidad jurídica**; quienes ejerzan una **actividad profesional de colegiación obligatoria** (incluidos notarios y registradores); quienes **representen** a un **obligado**; y los **empleados públicos** por razón de su **condición**.

Reglamentariamente, las **AAPP** podrán **extender** esta obligación a otros colectivos de personas físicas que, por su **capacidad económica o técnica**, tengan **acreditado** el **acceso a los medios electrónicos** necesarios.

Art. 13 LPACAP

Derechos de las personas en sus relaciones con las AAPP

Entre otros: comunicarse a través de un [Punto de Acceso General electrónico](#); ser [asistidas](#) en el uso de medios electrónicos; utilizar las [lenguas oficiales](#) de su CCAA; [acceder](#) a la [información pública, archivos y registros](#) ([Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)); ser tratadas con [respeto y deferencia](#); exigir [responsabilidades](#) a las AAPP; obtener y utilizar los [medios de identificación y firma](#); y a la [protección de datos de carácter personal](#); y a [cualesquiera otros](#) que les reconozcan la CE y las leyes.

Art. 12 LPACAP

Asistencia en el uso de medios electrónicos

Las AAPP deben garantizar que los interesados puedan relacionarse electrónicamente, poniendo a su disposición los **canales, sistemas y aplicaciones necesarios**, y **asistir** en su uso a quienes lo **soliciten** (identificación, firma, presentación de solicitudes, obtención de copias auténticas).

Si un interesado **carece de medios electrónicos**, su identificación o firma podrá ser realizada **válidamente por un funcionario público habilitado**, que utilizará su propio sistema de firma, previa **identificación del interesado ante el funcionario** y **consentimiento expreso**, quedando constancia para casos de discrepancia o litigio.

La AGE, las CCAA y las Entidades Locales mantendrán actualizado un **registro de funcionarios habilitados** para esta identificación o firma, interoperable con el de las demás AAPP.

Art. 38 LRJSP

La sede electrónica

Es aquella **dirección electrónica**, disponible para la ciudadanía, cuya **titularidad** corresponde a una **AAPP u organismo público** en el ejercicio de sus competencias. Su creación conlleva la **responsabilidad del titular** respecto de la **integridad, veracidad y actualización** de su contenido.

Se rige por los principios de **transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad**; debe garantizar la identificación de su órgano titular y disponer de **medios para sugerencias y quejas**, así como de **comunicaciones seguras y certificados reconocidos o cualificados** de sitio web.

Como contenido mínimo, toda sede electrónica debe recoger: **relación de servicios disponibles, carta de servicios electrónicos**, enlace para **sugerencias y quejas**, acceso al **estado de tramitación del expediente**, publicación de diarios o boletines, publicación electrónica de actos y comunicaciones de **tablón de anuncios o edictos, verificación de sellos electrónicos, comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos e indicación de la fecha y hora oficial**.

Art. 39 LRJSP

Portal de internet

Es el [punto de acceso electrónico](#), cuya [titularidad](#) corresponde a una [AAP](#), [organismo público](#) o [entidad de Derecho Público](#), que permite el [acceso](#) a través de internet a la [información publicada](#) y, en su caso, a la [sede electrónica](#) correspondiente.

Las sedes electrónicas de titulares con competencia sobre territorios de [cooficialidad lingüística](#) deben posibilitar el [acceso](#) a sus contenidos en las [lenguas correspondientes](#).

Art. 9 LPACAP***Sistemas de identificación de los interesados***

Las AAPP deben verificar la identidad de los interesados mediante la comprobación de su nombre y apellidos o razón social. Pueden identificarse electrónicamente mediante: certificados electrónicos cualificados de firma; certificados electrónicos cualificados de sello; o sistemas de clave concertada u otros que las AAPP consideren válidos, previa autorización de la Secretaría General de Administración Digital.

Las AAPP deben garantizar que los sistemas de las dos primeras letras sean posibles para todo procedimiento, aunque se admita también algún sistema de clave concertada.

Art. 40 LRJSP

**Sistemas de
identificación de
las
Administraciones
Públicas**

Las AAPP podrán identificarse mediante un **sello electrónico basado** en un **certificado electrónico** reconocido o cualificado, que incluirá el **número de identificación fiscal** y la denominación correspondiente. La relación de sellos electrónicos utilizados deberá ser **pública y accesible** por medios electrónicos.

Se entenderá **identificada** la **AAPP** respecto de la información que se publique como propia en su **portal de internet**.

Art. 10 LPACAP

Firma electrónica de los interesados

Los **interesados** pueden **firmar** mediante **cualquier medio** que acredite la **autenticidad de su voluntad y consentimiento**, así como la **integridad e inalterabilidad** del documento.

Son **válidos**: los **sistemas de firma electrónica cualificada y avanzada** basados en certificados cualificados; los **sistemas de sello electrónico cualificado y avanzado**; y **cualquier otro sistema** que las AAPP consideren **válido**, con **registro previo** del usuario y autorización de la **Secretaría General de Administración Digital**.

Cuando el interesado utilice uno de estos sistemas, su identidad se entenderá **ya acreditada** por el propio acto de la **firma**.

Art. 11 LPACAP

*Uso de medios de
identificación y
firma*

Con carácter general, basta con que el interesado acredite su identidad para realizar cualquier actuación del procedimiento; el uso de firma solo se exige para: formular solicitudes; presentar declaraciones responsables o comunicaciones; interponer recursos; desistir de acciones; y renunciar a derechos.

Arts. [41](#), [42](#) y [43](#)
LRJSP

*Actuación
administrativa
automatizada y su
firma*

Se entiende por [actuación administrativa automatizada](#) cualquier [acto o actuación](#) realizada [íntegramente](#) por [medios electrónicos](#), sin intervención directa de un empleado público ([art. 41 LRJSP](#)). El [órgano competente](#) debe establecer previamente qué órganos definen las especificaciones, programación, supervisión y control de calidad, y quién es [responsable a efectos de impugnación](#).

Cada [AAPP](#) podrá determinar los supuestos de [utilización](#) de: [sello electrónico de AAPP](#) (basado en certificado reconocido o cualificado) o [CSV](#) vinculado a la AAPP ([art. 42 LRJSP](#)). El [personal al servicio de las AAPP](#) también podrá utilizar [firma electrónica](#) propia cuando participe en [actuaciones no automatizadas](#) ([art. 43 LRJSP](#)).

**Art. 46 LRJSP y
art. 17 LPACAP**

*El archivo
electrónico*

Todos los documentos de las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo que no sea posible ([art. 46 LRJSP](#)). Los que afecten a derechos o intereses de particulares deberán conservarse **garantizando su identidad e integridad**, asegurando la posibilidad de trasladarlos a otros formatos y soportes.

Cada AAPP mantendrá un **archivo electrónico único** de los documentos de **procedimientos finalizados** ([art. 17 LPACAP](#)). Los soportes de almacenamiento deben cumplir las medidas del ENS, garantizando **integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación**.

El documento electrónico: características y estructura

Un **documento electrónico** se caracteriza por: **contener información archivada en un soporte electrónico** susceptible de identificación y tratamiento diferenciado; **disponer de datos de identificación** que permitan su individualización; **incorporar una referencia temporal** del momento de su emisión; **incorporar los metadatos mínimos exigidos**; e **incorporar las firmas electrónicas** que correspondan según la normativa aplicable.

Es el resultado de la unión de su **objeto** y sus **metadatos**:

- **Objeto**: comprende el **contenido** (conjunto de datos en que se sustancia la información) y la **firma electrónica** (datos que permiten detectar cualquier cambio ulterior y están vinculados de forma única a quien firma).
- **Metadatos**: elementos que proporcionan **contexto** al contenido, **estructura** y **firma** del documento, contribuyendo a su **valor probatorio y fiabilidad** a lo largo del tiempo.

Art. 70 LPACAP**Concepto
formación**

y

Es el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Tendrá formato electrónico, formándose por agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos y notificaciones deban integrarlo, con un índice numerado y copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

Cuando deba remitirse, se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice autenticado, conforme al ENI; ese índice garantiza la integridad e inmutabilidad del expediente desde el momento de su firma. Un mismo documento puede formar parte de distintos expedientes electrónicos.

No forma parte del expediente la información de carácter auxiliar o de apoyo (aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos, o los juicios de valor emitidos por las AAPP), salvo que se trate de informes preceptivos y facultativos solicitados antes de la resolución final.