

## LA LLEI 11/2007, DE 22 DE JUNY, D'ACCÉS ELECTRÒNIC DELS CIUTADANS ALS SERVEIS PÚBLICS

Agustí Cerrillo i Martínez  
Professor agregat de Dret Administratiu.  
Universitat Oberta de Catalunya  
[acerrillo@uoc.edu](mailto:acerrillo@uoc.edu)

L'administració electrònica té un caràcter polièdric ja que presenta diferents plànols (tècnics, polític-organitzatiu, jurídic) la intersecció dels quals és necessària per a l'òptim desenvolupament de l'administració electrònica.

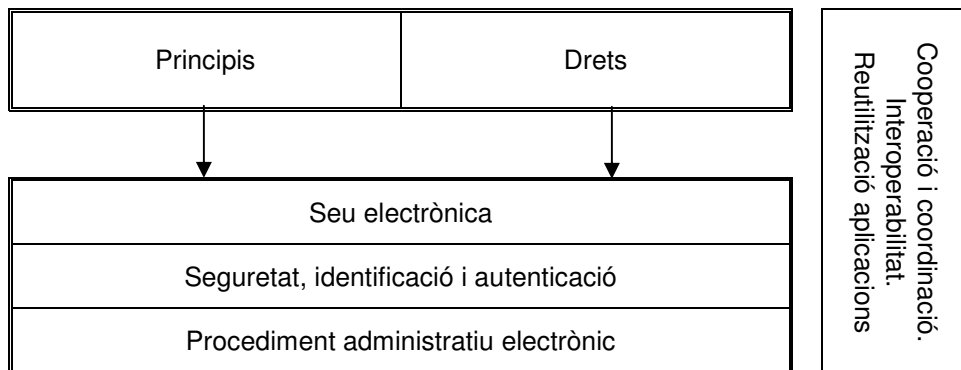
Una bona part de les administracions públiques catalanes han fet importants esforços en la darrera dècada per desenvolupar l'administració electrònica, per oferir més informació i serveis als ciutadans a través de portals a Internet i d'altres mitjans electrònics (principalment, el telèfon i darrerament també els SMS) i, també en molts casos, per modernitzar les administracions públiques.

Aquest procés ha estat acompanyat per una regulació mínima de l'ús dels mitjans electrònics que, tot i haver donat certa seguretat jurídica, no ha estat suficient ni per configurar un model específic d'administració pública, ni per garantir suficientment els drets dels ciutadans i les empreses en les seves relacions amb les administracions públiques a través dels mitjans electrònics, ni per donar la necessària seguretat jurídica a les transaccions electròniques. Davant aquesta situació, algunes administracions públiques catalanes (particularment, la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments de Barcelona, Girona, Sabadell, Sant Feliu de Llobregat i Terrassa) han adoptat normes que amb caràcter general regulen l'ús dels mitjans electrònics en les seves relacions amb els ciutadans.

La recent aprovació de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics (d'ara endavant, LAECSP) **suposa una bona oportunitat per avançar en el desenvolupament de l'administració electrònica a Catalunya.**

Com tindrem oportunitat d'exposar, la LAECSP ve a donar resposta a alguns d'aquests dèficits. No configura, però, un model específic d'administració pública electrònica. No podia ser d'altra manera si tenim en compte que ens trobem davant una norma de caràcter bàsic. Aquest fet, permetrà que les administracions catalanes en l'exercici de les seves competències puguin avançar posteriorment en la seva definició.

En les properes pàgines ens proposem exposar de manera necessàriament breu els principals continguts de la LAECSP a partir del següent esquema:



**La LAECSP és d'aplicació a totes les Administracions públiques** (Administració General de l'Estat, administracions de les Comunitats Autònomes i entitats que integren l'Administració local, així com les entitats de dret públic vinculades o dependents d'elles) excepte quan portin a terme activitats en règim de dret privat.

**La LAECSP és, a més, aplicable a tots els mitjans electrònics que les Administracions públiques posin a l'abast dels ciutadans i les empreses.** De fet, preveu que les Administracions públiques hauran d'habilitar diferents canals mitjançant els quals es prestin els serveis electrònics. Aquests canals hauran de ser accessibles amb independència de les circumstàncies personals dels ciutadans.

#### A) Principis generals de l'administració electrònica

La LAECSP conté 11 principis que a efectes expositius podem agrupar en dos conjunts:

##### 1. Principis generals relatius a l'activitat de les Administracions públiques.

En particular, des d'aquesta perspectiva la LAECSP preveu el principi de respecte als drets a la protecció de les dades de caràcter personal, honor i a la intimitat personal i familiar; principi d'igualtat per evitar que l'ús de mitjans electrònics pugui causar restriccions o discriminacions respecte als ciutadans que no ho fan; principi d'accessibilitat a la informació i als serveis per mitjans electrònics; principi de legalitat per garantir la integritat de les garanties jurídiques previstes en l'ordenament jurídic en les relacions a través de mitjans electrònics; principi de responsabilitat i qualitat en la veracitat i autenticitat de les informacions i serveis oferts per les Administracions públiques; principi de simplificació administrativa i principi de transparència i publicitat.

**2. Principis relatius als mitjans electrònics:** principi de cooperació entre les Administracions públiques per garantir la interoperabilitat dels sistemes i solucions utilitzades i la prestació conjunta de serveis; principi de seguretat que implicarà exigir com a mínim les mateixes garanties que quan no s'utilitzin mitjans electrònics; principi de proporcionalitat per exigir només aquelles garanties i mesures de seguretat adequades a la naturalesa i circumstàncies de cada procediment; principi de neutralitat tecnològica i adaptabilitat al progrés de les tècniques i els sistemes d'informació del que es deriva entre d'altres aspectes que les Administracions públiques utilitzaran estàndards oberts tot i que també es preveu que, de manera complementària, es podran fer servir els estàndards d'ús generalitzat pels ciutadans.

B) Drets dels ciutadans a relacionar-se amb les Administracions públiques per mitjans electrònics

La LAECSP reconeix el **dret dels ciutadans a relacionar-se amb les Administracions públiques utilitzant mitjans electrònics per a l'exercici dels drets** previstos a l'ordenament jurídic. Aquest dret es podrà exercir a mida que les Administracions públiques vagin desenvolupant la seva administració electrònica i respecte a la totalitat dels procediments i actuacions de la seva competència, com a molt tard, a partir de l'1 de gener de 2010 (sempre que ho permetin les seves disponibilitats pressupostàries).

Per a l'efectiu exercici d'aquest dret, la LAECSP preveu altres drets auxiliars o instrumentals que els podem agrupar en:

- **drets relacionats amb els mitjans electrònics:** dret a escollir, entre els disponibles, el mitjà a través del qual relacionar-se amb les Administracions públiques; dret a la igualtat en l'accés electrònic; dret a escollir aplicacions o sistemes per a relacionar-se amb les Administracions públiques sempre i quan utilitzin estàndards oberts o d'ús generalitzat pels ciutadans;
- **drets relacionats amb el procediment administratiu electrònic:** dret a no aportar dades i documents en poder de les Administracions públiques; dret a conèixer l'estat de la tramitació dels procediments en què siguin interessats; dret a obtenir còpies electròniques dels documents electrònics en els procediments en què es sigui interessat; dret a què les Administracions públiques conservin en format electrònic els documents electrònics);

- **drets relacionats amb la seguretat de les transaccions electròniques:** dret a obtenir mitjans d'identificació electrònica necessaris per a la tramitació electrònica dels procediments; dret a la utilització dels diferents sistemes de signatura admesos per les Administracions públiques; dret a la garantia de la seguretat i confidencialitat de les dades;
- **drets a una informació i servei públics de qualitat:** drets a obtenir informació a través de mitjans electrònics i dret a la qualitat dels serveis públics prestats per mitjans electrònics.

**La LAECSP no preveu amb caràcter bàsic cap mecanisme de garantia dels drets dels ciutadans** per al conjunt de les Administracions públiques espanyoles. Únicament preveu per a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat la creació de la figura del Defensor de l'usuari de l'administració electrònica que vetllarà pels drets reconeguts a la llei.

#### C) La seu electrònica

**La seu electrònica és l'adreça electrònica disponible per als ciutadans a través de les xarxes de telecomunicacions mitjançant la qual les Administracions públiques difonen informació i presten serveis.**

La titularitat, gestió i administració de la seu electrònica correspon a una Administració pública, òrgan o entitat administrativa en l'exercici de les seves competències. La titularitat de la seu electrònica comporta la responsabilitat respecte a la integritat, veracitat i actualització de la informació i els serveis.

La informació i els serveis accessibles a través de la seu electrònica hauran de subjectar-se als principis de publicitat oficial, responsabilitat, qualitat, seguretat, disponibilitat, accessibilitat, usabilitat, neutralitat i interoperabilitat i hauran de tenir en compte els estàndards oberts i, en el seu cas, els que siguin d'ús generalitzat pels ciutadans.

Pel que fa a la seguretat, les seus electròniques hauran de disposar de sistemes que permetin l'establiment de comunicacions segures sempre que sigui necessari i, a més, s'haurà de garantir la identificació del titular de la seu.

En la seu electrònica es podran publicar els diaris o butlletins oficials, en les condicions que cada administració determini, amb els mateixos efectes que els atribuïts

a l'edició impresa. També podran publicar-se, de manera substitutòria o complementària, aquells actes i comunicacions que s'hagin de publicar als taulers d'anuncis o edictes.

#### D) Seguretat, identificació i autenticació

Una de les principals preocupacions vinculades a l'ús dels mitjans electrònics en les relacions entre les Administracions públiques i els ciutadans a través dels mitjans electrònics la trobem en la garantia de la seva seguretat que es tradueix, entre d'altres aspectes, en poder garantir la identitat dels subjectes que transaccionen electrònicament i la integritat de l'objecte de la transacció.

Pel que fa a la identificació i l'autenticació, la LAECSP preveu que les Administracions públiques admetran els **sistemes de signatura electrònica previstos en la Llei de Signatura Electrònica** i, en particular, d'acord amb el que determini cada Administració pública:

- sistemes de signatura electrònica incorporats al Document Nacional d'Identitat que hauran de poder ser utilitzats en tot cas;
- sistemes de signatura electrònica avançada, la relació dels quals haurà de ser pública i accessible per mitjans electrònics;
- sistemes de signatura electrònica basada en certificat electrònic reconegut;
- utilització de claus concertades en un registre previ de l'usuari.
- aportació d'informació coneguda per ambdues parts;
- altres sistemes no criptogràfics, d'acord amb el que es determini. En aquest i els dos casos anteriors, caldrà que es garanteixi la integritat i el no repudi dels documents electrònics signats.

Els ciutadans que no disposin dels mitjans necessaris per identificar-se o autenticar-se electrònicament ho podran fer mitjançant un funcionari públic habilitat als efectes a través dels seus sistemes de signatura electrònica.

Pel que fa a la identificació i autenticació de les Administracions públiques i del personal al seu servei es podran utilitzar els següents mecanismes:

- sistemes de signatura electrònica basats en la utilització de certificats de dispositiu segur o mitjà equivalent;
- sistemes de signatura electrònica per a l'actuació administrativa automatitzada com ara el segell electrònic d'Administració pública basat en

- certificat reconegut o el codi segur de verificació permetent-se la comprovació de la integritat del document a la seu electrònica corresponent;
- sistemes de signatura electrònica que cada Administració pública faciliti al personal al seu servei que podran identificar de forma conjunta al titular del lloc de treball o càrrec i a l'Administració o òrgan en què presta els seus serveis;
  - sistemes de signatura electrònica incorporats al Document Nacional d'Identitat del personal al servei de l'Administració pública;
  - intercanvi de electrònic de dades en entorns tancats de comunicació en els que s'haurà de garantir la seguretat i la protecció de les dades que es transmetin.

#### E) Procediment administratiu electrònic

Sota el concepte de procediment administratiu electrònic recollim tots aquells preceptes de la LAECSP que fan referència a instruments que poden ser utilitzats per la tramitació d'un procediment administratiu a través de mitjans electrònics.

##### 1. Registres electrònics

**Les Administracions públiques hauran de crear en la seu electrònica un registre telemàtic per a la recepció i enviament de sol·licituds, escrits i comunicacions.** La disposició de creació del registre haurà de ser publicada al butlletí oficial corresponent.

Els registres telemàtics permetran la presentació d'escrits les vint-i-quatre hores del dia, tots els dies de l'any, tot i que als efectes del còmput dels terminis s'estarà a la data i hora oficial de la seu electrònica d'accés i la resta de normes previstes a la Llei.

Els registres telemàtics podran admetre documents electrònics normalitzats corresponents als serveis i procediments especificats a la norma de creació i, també, qualsevol document que estigui dirigit a qualsevol òrgan o entitat de l'àmbit de l'administració titular del registre. A través de la signatura de convenis de col·laboració les diferents Administracions públiques podran rebre escrits dirigits a altres administracions.

Els registres electrònics emetran un rebut que consistirà en una còpia autenticada de l'escrit o sol·licitud presentat així com dels documents que l'acompanyin.

## 2. Comunicacions electròniques

**Els ciutadans podran escollir comunicar-se amb les Administracions públiques a través de mitjans electrònics** excepte que una norma amb rang de Llei ho estableixi com a obligatori. Aquesta opció podrà modificar-se en qualsevol moment. En el cas de les persones jurídiques o, en determinades circumstàncies, les persones físiques podran ser obligats reglamentàriament a comunicar-se amb les Administracions públiques només a través de mitjans electrònics.

Quan un ciutadà hagi sol·licitat o consentit expressament comunicar-se amb l'Administració pública a través de mitjans electrònics, aquesta així ho haurà de fer.

En les comunicacions electròniques caldrà que hi hagi constància de la transmissió i recepció, les dates, contingut i identificació de l'emissor i el receptor.

## 3. Notificacions electròniques

**Els interessats podran escollir que la notificació es practiqui a través d'un mitjà electrònic.** Durant la tramitació del procediment els interessats podran sol·licitar a l'òrgan competent que les notificacions successives no es practiquin per mitjans electrònics.

La notificació electrònica haurà de permetre acreditar la data i hora en què es produeixi la posada en disposició de l'interessat de l'acte notificat, així com l'accés al seu contingut, moment en què s'entendrà realitzada la notificació. Si en el termini de deu dies no s'ha accedit al seu contingut, s'entendrà que la notificació ha estat rebutjada als efectes del previst a la legislació de procediment administratiu, excepte que es provi la impossibilitat tècnica o material de l'accés.

## 4. Documents electrònics

**Els documents en els que es plasmen els actes administratius podran emetre's per mitjans electrònics sempre i quan estiguin signats electrònicament i incloguin referència temporal.**

## 5. Còpies electròniques

**Els mitjans electrònics poden utilitzar-se per fer còpies de documents en paper i electrònics. Les còpies tindran la consideració d'autèntiques i tindran els mateix efectes i validesa:**

- A través dels mitjans electrònics es podran fer còpies de documents electrònics emesos tant pels interessats com per la pròpia Administració pública sempre i quan el document electrònic original es trobi en poder de l'Administració i la signatura electrònica i el segell de temps permetin comprovar la identitat entre el document i la seva còpia.

- A través dels mitjans electrònics també es podran fer còpies de documents emesos per l'Administració pública en paper.

- A través dels mitjans electrònics es podran obtenir imatges electròniques de documents aportats pels ciutadans.

Finalment, la LAECSP també preveu la possibilitat de realitzar còpies en paper de documents electrònics. Aquestes còpies també tindran la consideració d'autèntiques quan incorporin un codi generat electrònicament o qualsevol altre mitjà que permeti contrastar la seva autenticitat.

## 6. Expedient electrònic

Una de les novetats que inclou la LAECSP és la definició de l'**expedient electrònic com a conjunt de documents electrònics corresponents a un procediment administratiu, sigui quina sigui la informació que continguin.**

L'expedient electrònic inclourà un **índex electrònic** que anirà signat electrònicament amb l'objectiu de garantir la integritat de l'expedient i el seu ordre.

La remissió de l'expedient electrònic podrà substituir a tots els efectes la posada en disposició de l'expedient en paper.

## 7. Tramitació del procediment per mitjans electrònics

La LAECSP preveu tot un conjunt de preceptes relatius a la tramitació del procediment per mitjans electrònics tot i que només alguns d'ells tenen caràcter bàsic. En particular, cal fer referència a:

- **Iniciació del procediment:** les Administracions públiques hauran de posar en disposició dels interessats els models o sistemes electrònics de sol·licitud a la seu electrònica. Els interessats podran aportar a l'expedient còpies digitalitzades dels documents garantint la fidelitat amb l'original a través de la signatura electrònica avançada podent sol·licitar l'Administració pública el document original. L'aportació d'aquesta informació implica l'autorització a l'Administració pública perquè accedeixi i tracti la informació personal que contingui.
- **Accés dels interessats a la informació sobre l'estat de tramitació:** en els procediments gestionats en la seva totalitat electrònicament, es posarà a disposició de l'interessat un servei electrònic d'accés restringit on podrà consultar informació sobre l'estat de tramitació del procediment en què sigui interessat (relació dels actes de tràmit realitzats, indicació del seu contingut i data).
- **Terminació dels procediments per mitjans electrònics:** la resolució del procediment tramitat amb mitjans electrònics garantirà la identitat de l'òrgan competent.

F) Cooperació entre Administracions públiques. Interoperabilitat

**Un dels pilars de la LAECSP el trobem en la regulació del instruments i mecanismes per afavorir la relació entre les diferents Administracions públiques a través de mitjans electrònics.**

La LAECSP crea el Comitè Sectorial d'administració electrònica com a òrgan tècnic dependent de la Conferència Sectorial d'Administració Pública per a la cooperació de l'Administració General de l'Estat, les administracions de les Comunitats Autònomes i de les entitats que integren l'Administració local en matèria d'administració electrònica. Entre d'altres funcions, aquest Comitè assegurarà la compatibilitat i interoperabilitat dels sistemes i aplicacions utilitzats per les Administracions públiques.

Les Administracions públiques utilitzaran els mitjans electrònics en les seves relacions i amb els ciutadans utilitzant mesures que garanteixin un suficient nivell d'interoperabilitat tècnica, semàntica i organitzativa.

L'Esquema Nacional d'Interoperabilitat és el document que fixa els criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització de la informació, dels formats i de les aplicacions que hauran de ser tinguts en compte per les Administracions públiques per la presa de decisions tecnològiques. La LAECSP també preveu l'adopció de l'Esquema Nacional de Seguretat amb l'objectiu d'establir la política de seguretat en la utilització de mitjans electrònics.

Tots dos esquemes s'elaboraran amb la participació de totes les Administracions públiques espanyoles tot i que seran finalment aprovades pel Govern mitjançant un Reial Decret. Per elaborar els esquemes es tindran en compte les directrius de la Unió Europea en la matèria (*European Interoperability Framework*) així com la situació tecnològica de les diferents Administracions públiques. També es considerarà la utilització d'estàndards oberts i, en el seu cas de manera complementària, estàndards que siguin d'ús generalitzat pels ciutadans.

La LAECSP també fa referència a la Xarxa de Comunicacions de les Administracions públiques espanyoles i a la Xarxa integrada d'Atenció al Ciutadà.

Finalment, en aquest àmbit cal fer referència a la reutilització de sistemes i aplicacions de propietat de l'administració que s'articula com a un instrument mitjançant el qual les administracions titulars dels drets de propietat intel·lectual d'aplicacions, bé hagin estat desenvolupades per elles o bé per un tercer, podran posar-les a disposició de qualsevol Administració pública sense contraprestació i sense necessitat de conveni. Aquestes aplicacions podran ser declarades com a fonts obertes.

Per a facilitar la transferència tecnològica entre Administracions públiques es mantindran directoris actualitzats d'aplicacions i l'Administració General de l'Estat, a través d'un centre per a la transferència de tecnologia, mantindrà un directori general d'aplicacions per a la seva reutilització.

#### G) Òrgans col·legiats electrònics

La LAECSP preveu la **possibilitat que els òrgans col·legiats puguin constituir-se i adoptar acords utilitzant mitjans electrònics** (convocatòria, constitució, adopció d'acords, certificació d'acords i actes).