

Lorenzo Cotino

www.cotino.es

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en www.cotino.net.

Capítulo de libro: “Un futuro derecho a relacionarse informalmente con la Administración por medios electrónicos y la presente regulación del derecho a la carpeta ciudadana y a la autoadministración”, en COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (coords) *Administración electrónica. La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España*, Tirant lo Blanch 2010, págs. 455-468.

Lorenzo Cotino Hueso¹, *Profesor titular de Derecho constitucional de la Universidad de Valencia. Red Derechotics*

Contenido, pulse sobre el epígrafe:

I. UN “REGALO” PARA QUIEN LO QUIERA TOMAR.....	455
II. DERECHOS, PRINCIPIOS Y DEBERES QUE PODRÍAN RECOGERSE EN OTRAS REGULACIONES FUTURAS	456
1. DERECHOS NO INCLUIDOS EN LA VERSIÓN FINAL DE LA LEY VALENCIANA.....	456
2. PRINCIPIOS Y DEBERES DE POSIBLE INTERÉS PARA FUTURAS REGULACIONES.....	458
III. EL DERECHO A RELACIONARSE INFORMALMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS.....	460
1. LAS BASES DE LA PROPUESTA DEL DERECHO A RELACIONARSE INFORMALMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS	460
2. LA FORMULACIÓN NORMATIVA CONCRETA DEL DERECHO AL CONTACTO INFORMAL CON LA ADMINISTRACIÓN.....	463
IV. LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA CARPETA CIUDADANA Y A LA AUTOADMINISTRACIÓN.....	465
1. EL MODELO SEGUIDO Y LA PROPUESTA FORMULADA	465
2. LA REGULACIÓN DE LA CARPETA CIUDADANA EN LA LEY FINALMENTE APROBADA	466

¹ cotino@uv.es, www.cotino.es (ahí puede accederse al texto completo de muchas publicaciones). Es coordinador de la Red de especialistas en Derecho de las Nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación, www.derechotics.com. El presente estudio se realiza en el marco del Proyecto I+D+I del MICNIN, “Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites”, (DER2009-14519-C05-01/JUR1) del que es investigador principal. Asimismo, en el seno del Proyecto I+D, Fundación Séneca-Agencia Regional de Ciencia y Tecnología de la Región de Murcia, Proyecto “Los desafíos jurídicos de la innovación en la Administración electrónica: ¿hacia un nuevo modelo?” (11952/PHCS/09). Dirigido por Julián Valero Torrijos (U. Murcia).

I. Un “regalo” para quien lo quiera tomar

Camilo José Cela tiene una –para mí- mítica aparición en la película de su libro *La Colmena*, dirigida por Mario Camus 1982. En ese particular *cameo*², el literato interpreta a “Matías Antolín”, sito en la mesa de particulares intelectuales capitaneada por Paco Rabal. Ahí, a cambio de cafés con leche, admiten de vez en cuando a Luis Escobar. “Matías Antolín” (Camilo José Cela) es un “inventor de palabras”. Su última creación es “vizcotur”. Tras rezar su definición, de forma generosa “regala” la palabra inventada a Luis Escobar, quien, con cierta sorpresa y sin saber muy bien qué hacer, se lo agradece. Pues bien, el presente estudio pretende “regalar” al lector lo que podría ser un modelo de regulación que reconozca jurídicamente al ciudadano su derecho a contactar efectiva e informalmente con la Administración³. Quizá sea un regalo tan inútil como la palabra “vizcotur”. Si es así, bastará con dejarlo correr. No obstante, quizá pueda inspirar una futura regulación que dé forma jurídica y garantice tanto para el ciudadano como para la Administración algo que se da materialmente en nuestro país: millones de comunicaciones electrónicas entre ciudadanos y administración sin sostén jurídico alguno, sin garantía de respuesta e incertidumbre del valor de tales comunicaciones y la responsabilidad que asume la Administración.

Quien suscribe tuvo la ocasión de participar –de forma altruista- en la elaboración del borrador de la ley valenciana de administración electrónica, iniciativa que se dio al poco de aprobarse la LAE. En principio, iba a ser la primera ley autonómica tras la aprobación de la LAE. Bajo lo que parecía un interés legislativo inmediato, desde invierno de 2007 ya había un amplio texto articulado (más amplio que la Ley 30/1992). Sin embargo, tras mucho tiempo, diferentes versiones y vicisitudes se ha aprobado la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de administración electrónica de la Comunitat Valenciana. Al parecer, se ha hecho esperar la ley con el lanzamiento valenciano del *Plan Gobernanza 2013*, que incluye, de un lado, el Plan de Innovación y Modernización de la Administración Pública Valenciana (2010-2013)⁴. De otro lado, el Plan gobernanza 2013 viene acompañado del Plan de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas de la Generalitat (2010-2013)⁵.

Pues bien, lo cierto es que entre el borrador inicial y lo finalmente aprobado media una gran distancia. Diversas regulaciones del primer borrador no se consideraron oportunas, al tiempo que, en general, se ha convenido dejar al ámbito reglamentario muchos espacios. El borrador de 2007, así como el anteproyecto de 2008, no fueron públicos. Sin embargo, una vez aprobada la norma considero de interés jurídico dar a conocer alguno de los contenidos de los mismos. El objeto del presente estudio es, pues,

² Buscador: cela video vizcotur. En
<http://www.fundacioncela.com/asp/home/WebCelateca/EntregaNobelBaja.wmv> (o en
<http://dl.dropbox.com/u/3069012/permalinks/vizcoturcela.wmv>). También

³ El texto formulado como borrador fue obra del equipo propio responsable de la Dirección General de Modernización, sin perjuicio de que adoptaran en ocasiones las formulaciones de quien suscribe. Los textos no fueron públicos, si bien, considero que aprobada la norma el interés académico de tales textos permite la difusión científica de los mismos.

⁴ Documento de 63 páginas en
http://www.cjap.gva.es/porta/c/document_library/get_file?uuid=83384dea-3851-4ada-bbfa-d87a263ae20b&groupId=10128

⁵ Documento de 69 páginas en
http://www.cjap.gva.es/porta/c/document_library/get_file?uuid=7e2a14e7-186f-4b76-a99a-4c8710ce503e&groupId=10128

trasladar algunas de estas regulaciones que no se consideró oportuno incluir en la versión final de la ley. En particular, se quiere poner en común el reconocimiento del “derecho a la relación extraprocedimental con la Administración, a través de medios de contacto electrónico eficaz”, esto es, la garantía de comunicaciones electrónicas informales entre la Administración y el ciudadano. Además, se aprovecha la ocasión para incluir referencias del ámbito de los principios, deberes y derechos que no fructificaron en el texto de la ley valenciana y son aprovechables para cualquier normación de la administración electrónica.

II. Derechos, principios y deberes que podrían recogerse en otras regulaciones futuras

1. Derechos no incluidos en la versión final de la ley valenciana

Como sabemos, la LAE es una norma generosa en el reconocimiento de derechos en su artículo 6⁶. En la ley valenciana, los derechos se regulan bajo el principio del “progresivo ejercicio de los derechos derivados de la relación electrónica, correlativamente a su implantación gradual en los procedimientos” (artículo 4. 1º b) 8º). La Ley 3/2010, de 5 de mayo finalmente aprobada reconoce en su artículo 6 genéricos e inconcretos derechos de relativa utilidad para el ciudadano: a solicitar información⁷, a utilizar medios aprobados, homologados y publicitados debidamente⁸, a obtener una dirección de correo electrónico gratuita⁹, el derecho al uso libre y gratuito de los servicios electrónicos¹⁰ y a utilizar de forma personalizada y directa procedimientos electrónicos disponibles¹¹.

Sin embargo, en el borrador inicial, el artículo 6 recogía un amplio catálogo de derechos en veinte apartados. De entre los derechos del borrador de la ley valenciana que ya no aparecen en el texto final, me permito destacar los que siguen:

⁶ Dedico un amplio estudio respecto de los mismos en GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (Coords.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, págs. 117-234. Hay segunda edición y en 2010, tercera.

⁷ “1. Derecho a solicitar información y orientación sobre requisitos técnicos y jurídicos y a formular consultas a las administraciones públicas por canales y medios electrónicos.”

⁸ “2. Derecho a no utilizar medios o técnicas electrónicas que no hayan sido previamente aprobados u homologados y publicitados debidamente por la administración actuante en la sede electrónica de su titularidad, sin perjuicio del derecho reconocido en el artículo 6.2, letra k, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.”

⁹ “3. Derecho a obtener gratuitamente una dirección de correo electrónico facilitado por La Generalitat Valenciana.”

¹⁰ “4. Derecho a utilizar libre y gratuitamente los medios y servicios generales electrónicos que se pongan a su disposición para su empleo en las relaciones con las administraciones públicas.”

¹¹ “5. Derecho a la utilización de los procedimientos electrónicos disponibles de una forma personalizada y directa.”

- “Derecho a recibir una información administrativa de calidad, clara, completa, permanentemente actualizada y obtenida a través de medios cuyo uso no entrañe una especial dificultad, así como a formular consultas a tal efecto.”
- “Derecho a unas relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas, en las que se utilice un lenguaje respetuoso que en ningún caso deberá implicar menoscabo para grupos o personas por razón de cualquier condición o circunstancia personal o social.”
- “Derecho a una acción pública de alfabetización digital que permita el ejercicio de los derechos de acceso electrónico a los servicios públicos y a los procedimientos administrativos, en condiciones de igualdad; así como al auxilio técnico y administrativo necesario para posibilitar tal acceso de modo eficaz y eficiente.”
- “Derecho a que la Administración pueda acceder a sus datos obrantes en los archivos de otras entidades u órganos, a fin de agilizar y optimizar la resolución del procedimiento o la prestación del servicio.”
- “Derecho a unas relaciones electrónicas seguras y a la ampliación de plazos de cumplimiento de trámites cuando concurren disfunciones tecnológicas en la Administración actuante que las impidan o dificulten.”
- “Derecho a utilizar libre y gratuitamente los medios y servicios electrónicos que se pongan a su disposición en las oficinas de atención al público o lugares especificados para ello, para su empleo en las relaciones con las Administraciones Públicas. En concreto, el acceso a las oficinas de atención presencial, así como el acceso a los servicios generales de las sedes electrónicas será gratuito, sin perjuicio del establecimiento de tasas por los posibles servicios particulares o el derecho a la reutilización de la información administrativa.”
- “Derecho a participar en los procesos de toma de decisiones y en la mejora de la gestión administrativa a través de medios electrónicos, y a recibir respuesta a las peticiones y consultas formuladas.”
- “Derecho a que la Administración garantice un servicio de gestión de archivo para documentos electrónicos y a la conservación de los actos administrativos electrónicos que formen parte de un expediente.”
- “Derecho a facilitar a la Administración diversas vías de contacto electrónico (direcciones de correo electrónico o números de teléfono móvil), en orden a relacionarse con la misma, estableciendo su orden de preferencia, gozando de la posibilidad de proceder a su modificación, en cualquier momento, debiendo notificarlo debidamente a la Administración actuante siempre que se garantice el cumplimiento de los requisitos técnicos y de seguridad de cualquiera de las vías de contacto indicadas.”

Futuras regulaciones bien podrían reconocer algunos de estos derechos que reconocen efectivas posiciones jurídicas al ciudadano o, cuanto menos, determinan con claridad las líneas de la construcción de la e-Administración en cada supuesto de implantación de un proceso, procedimiento o aplicación.

Sin perjuicio de lo anterior, de los derechos inicialmente regulados, destacaban a mi juicio dos:

- el “derecho a la relación extraprocedimental con la Administración, a través de medios de contacto electrónico eficaz” (letra c), muy ampliamente desarrollado en el borrador de la ley (artículos 36 y 37 del borrador).
- Y el derecho “a la obtención de un espacio virtual en la sede electrónica de la Generalitat en los términos que se establecen en el apartado primero del artículo 39” (letra j).

El primero de estos dos derechos ha corrido peor suerte que el segundo. A los dos se dedica este escrito

2. Principios y deberes de posible interés para futuras regulaciones

Por cuanto a los principios, en el borrador de la ley valenciana se incluían diversos elementos de interés, algunos sí que se han mantenido. Así, entre los principios (art. 3) se recogía el “Principio de gratuidad general de la administración electrónica” (letra j), también reconocido como derecho (art. 6 f) en la Ley 3/2010 finalmente aprobada. El artículo 4. 1º a) 5º de la ley regula el principio de gratuidad:

“5.º Principio de gratuidad general de la administración electrónica, de tal manera que solo podrán establecerse por su utilización contraprestaciones económicas a cargo de la ciudadanía con carácter excepcional, y sin que éstas puedan superar el coste derivado de dicho. Además, en la medida en que la implantación de la administración electrónica vaya reduciendo el impacto económico derivado de la incorporación de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos administrativos, se promoverá la correlativa reducción de los tributos o precios públicos existentes que se exijan por su utilización o acceso.” Y también el artículo 6. 3º reconoce el “Derecho a obtener gratuitamente una dirección de correo electrónico facilitado por La Generalitat Valenciana.”

Igualmente, en el borrador se regulaba el principio de “información eficiente” (letra a) que ha mantenido en la ley en su artículo 4. 1º b) 1.º: “Principio de información eficiente, es decir, accesible, usable, completa, exacta, actualizada, segura, clara, íntegra, correcta y veraz, de consulta sencilla, organización y estructuración jerarquizada, homogénea e interoperable. Asimismo se reconoce el “Principio de estabilidad de la información ofrecida sobre vías electrónicas, entendido como valor de seguridad informativa y también jurídica” (art. 4. 1. b. 2º). También, el “Principio de responsabilidad general por los contenidos e información propios difundidos electrónicamente” (art. 4. 1º b) 4.º) y el “Principio de orientación total a la ciudadanía.” (art. 4. 1º b) 5º).

El borrador inicial y distintas versiones posteriores recogieron varios deberes. La ley finalmente ha incluido un artículo al respecto que, no obstante, no incluye deber concreto alguno, únicamente la referencia a la buena fe y la proscripción del uso abusivo¹²

Sin embargo, pueden resultar de interés para futuras regulaciones algunos deberes que se formularon en la versión inicial:

- “a) Deber de comunicación de todos aquellos datos o informaciones relativos a los medios o técnicas electrónicas que vayan a utilizar en el procedimiento, cuando se vayan a separar de los

¹² Artículo 7 Deberes: “Con la finalidad de facilitar el pleno ejercicio de los derechos señalados en el anterior artículo, en los términos que se recogen en el artículo 8.1 de esta ley, los ciudadanos y ciudadanas, en sus relaciones con las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, sólo estarán obligados al cumplimiento de aquellos deberes que vengán establecidos expresamente en la normativa vigente, de tal manera que se garantice el ejercicio de buena fe de los derechos de acceso electrónico, evitando un uso abusivo de los mismos.”

estándares publicitados por la Administración, así como sobre la vigencia y validez de los sistemas de firma electrónica que utilice.”

- “b) Deber de disponer medidas de seguridad razonables en sus sistemas, equipos y aplicaciones, y de poner en conocimiento de la Administración actuante los riesgos, ataques o incidentes informáticos que afecten a los que tenga en uso.”

- “c) Asumir las consecuencias objetivas de mayor dilación en la resolución del procedimiento o en la completa prestación del servicio demandado, cuando cambien de opción de tramitación, de la electrónica a la no electrónica.”

- “d) Deber de utilizar los servicios y procedimientos de la Administración Electrónica de buena fe y evitando un uso abusivo.”

- “e) Deber de custodiar los elementos identificativos personales e intransferibles utilizados en las relaciones administrativas por medios electrónicos, de los que sean titulares. Asimismo, deberán conservar y usar tales medios o dispositivos de forma diligente, notificando cualquier circunstancia que afecte los mismos.

- “f) Deber de identificarse en las relaciones administrativas por medios electrónicos cuando así lo requieran las Administraciones Públicas actuantes de acuerdo con la normativa aplicable.”

- “g) Deber de facilitar a la Administración, en el ámbito de las comunicaciones y relaciones electrónicas, información veraz, completa, precisa y adecuada a los fines para los que se solicita.”

- “h) Deber de hacer buen uso de la información que obtengan de las Administraciones Públicas en sus comunicaciones y relaciones electrónicas, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas y, en especial, deber de respetar las exigencias jurídicas respecto de la información administrativa a la que se accede legítimamente, sin desviar los posibles usos de la misma, especialmente en razón del respeto a la intimidad, la protección de datos o, en su caso, la propiedad intelectual.”

Algunos de tales deberes traían causa de alguna regulación, como la antigua Ordenanza tipo de Localret para Cataluña, que han sido reiterados o concretados en la nueva Ordenanza tipo de 2010¹³. Quien suscribe está convencido de la utilidad jurídica de la inclusión de tales deberes.

¹³ Ordenanza tipo reguladora de la administración electrónica. Localret (2010)

Original en catalán en http://www.localret.cat/serveis/ambit-juridic/docs/ordenanca-tipus-administracio-electronica/at_download/file

Versión traducida al español de forma automatizada en http://documentostics.com/component/option.com_docman/task.doc_download/gid,1496/Itemid,3/

“Artículo 6. Deberes de los ciudadanos y las ciudadanas en el marco de las relaciones administrativas realizadas a través de medios electrónicos

1. En el marco de la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa y en sus relaciones con la Administración municipal, y para garantizar el buen funcionamiento y gestión de la información, comunicaciones, procesos y aplicaciones de la Administración electrónica, la actuación de los ciudadanos y ciudadanas debe estar presidida por los siguientes deberes:

a. Deber de utilizar los servicios y procedimientos de la Administración electrónica de buena fe y evitando su abuso.

b. Deber de facilitar a la Administración municipal, en el ámbito de la Administración electrónica, información veraz, completa y precisa, adecuada a las finalidades para las que se solicita.

c. Deber de identificarse en las relaciones administrativas por medios electrónicos con la Administración municipal, cuando éstas así lo requieran.

d. Deber de custodiar los elementos identificativos personales e intransferibles utilizados en las relaciones administrativas por medios electrónicos con la Administración municipal.

e. Deber de respetar el derecho a la privacidad, confidencialidad y seguridad y el resto de los derechos en materia de protección de datos.

2. La Administración municipal velará por el cumplimiento de estos deberes, en el marco de lo previsto en la normativa aplicable ya las previsiones de esta Ordenanza.”

III. El derecho a relacionarse informalmente con la Administración por medios electrónicos

1. Las bases de la propuesta del derecho a relacionarse informalmente con la Administración por medios electrónicos

Uno de los propósitos que tenía inicialmente la ley era regular las “Comunicaciones de contacto electrónico eficaz” (art. 36 borrador). Se pretendía garantizar y fijar jurídicamente una realidad incontestable y masiva, cual es el contacto informal y anormado cada día más habitual de los ciudadanos y las Administraciones públicas. Y lo cierto es que, como se verá, se trataba de una garantía también para la Administración ante el riesgo cierto que supone esta actuación informal por sus empleados, que comprometen la responsabilidad misma de la Administración. A este respecto y por ejemplo, quien suscribe fue ponente de la Sentencia de 30 de octubre 2008, de la Secc. 3ª de la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso administrativo nº 1.443/05. En la misma finalmente no se reconoció lo requerido por la parte actora, si bien, todo el recurso giraba sobre el contenido y significación jurídica por los correos electrónicos remitidos en una relación precontractual y posteriormente contractualmente con la administración. Asimismo, no está de más recordar que los tribunales han declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración por la información contenida en una página web institucional¹⁴.

Pese a que la propuesta de contacto electrónico informal generaba ciertos costes de *back office* y organización interna, no creo que se pueda tildar de una apuesta arriesgada, ni de elevados costes. En contrapartida, la incorporación de este derecho creo que puede calar positivamente en la sociedad y en la opinión pública y hubiera sido una novedad en España. Aunque pueda parecer compleja, en buena medida se trata de incorporar de forma obligada una relación de medios de contacto –ya sean correos o plantillas de contacto-, asegurar el acuse de recibo, e incluir una información obligatoriamente en los mensajes remitidos por las cuentas de los servidores públicos.

La propuesta inicialmente formulada fue regular comunicaciones electrónicas no realizadas a través de registros o notificaciones electrónicas. Así se pretendía reconocer que:

¹⁴ sentencia Sala Social del TSJ de Canarias de 25 de enero de 2007. Un comentario a la misma, VALERO TORRIJOS, Julián, “Responsabilidad de la administración pública por información publicada en internet: comentario a la STSJ de CANARIAS de 25 de enero de 2007 (AS 2007, 1961)”, en *Aranzadi social*, nº 5, 2007, pags. 1224-1226.

- “Los ciudadanos podrán comunicarse electrónicamente con la administración para las finalidades que se reconocen en el artículo 6. 1º LAE.”

- “se facilitarán y harán posibles las comunicaciones electrónicas de ciudadanos que no requieran acreditación de identidad o autenticación o el uso de registros electrónicos.”

Por cuanto a los instrumentos, la idea inicial era:

- “Cada departamento centralizará en *un punto de acceso* único la información y medios para la comunicación electrónica eficaz de los ciudadanos con las diversas unidades, áreas, servicios, secciones y negociados, con referencia a las responsabilidades de las mismas. Dichas informaciones de cada departamento habrán de ser actualizadas con periodicidad (mensual- anual). La información de todos los departamentos será también accesible en el punto de acceso único de información de la sede electrónica de la Generalitat Valenciana.”

- “De no poder garantizarse una comunicación electrónica efectiva con algunas unidades, áreas, servicios, secciones y negociados, la información incluirá los medios de contacto no electrónicos efectivos. Cuanto menos cada departamento contará con un medio de comunicación electrónica eficaz de contacto seguro.

- “Los medios de comunicación electrónica efectiva serán direcciones de correo electrónico determinadas o sistemas integrados en la correspondiente sede electrónica. Tales sistemas de comunicación electrónica efectiva habrán de permitir una sencilla e intuitiva utilización por el ciudadano para la correcta elección del destinatario en razón del contenido de la comunicación y su envío. Dichos sistemas de comunicación electrónica efectiva habrán de ser homogéneos en toda la Generalitat Valenciana.”

Otro aspecto de interés era el protocolo de respuesta, el acuse de recibo:

- “Las comunicaciones electrónicas de contacto seguro emitirán en un plazo máximo de xxxx (plazo menor que el de contestación, pero no demasiado corto) un acuse de recibo de la comunicación electrónica.”

- “La Administración no está obligada a acusar la recepción de comunicaciones abusivas, en particular, por su número, su carácter repetitivo o sistemático.”

- “Si el ciudadano no recibe tal acuse de recibo habrá de presumir que tal comunicación no se ha llevado a cabo por razones técnicas.”

- “Dicho acuse de recibo podrá ser automático, si bien podrá ya incluir la contestación a la comunicación remitida por el ciudadano.”

En el acuse de recibo de la comunicación electrónicas de contacto seguro se hará constar cuanto menos:

- la recepción la comunicación electrónica.
 - referencia del contenido de la comunicación electrónica recibida,
 - que se dará contestación respecto de la comunicación electrónica recibida en un tiempo determinado.

- que la comunicación electrónica efectuada no tiene validez como registro electrónico, aun cuando se hubiera llevado a cabo con los requisitos de identificación, autenticidad e integridad.

- que la comunicación electrónica efectuada no implica el ejercicio de recurso administrativo, reclamaciones previas al ejercicio de acciones judiciales, reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la administración, ni de reclamaciones económico- administrativas, por lo que su presentación no paraliza los plazos establecidos para los citados recursos y reclamaciones en la normativa vigente.

- que la comunicación electrónica efectuada no tiene la naturaleza de solicitud presentadas al amparo de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición ni como queja o sugerencia, al amparo de su normativa regulador.

- que, en su caso, la comunicación electrónica efectuada podrá tener valor como manifestación o puesta en conocimiento según lo considere la Administración recipiendaria en razón de su contenido.

- que la comunicación electrónica efectuada no interrumpe ningún plazo que pueda pender.

- que si la comunicación electrónica efectuada no va dirigida a la unidad, órgano o dependencia correspondiente, no se remitirá necesariamente al debido destinatario de la misma.

Plantillas para enviar mensajes: En el caso de otros sistemas de comunicación electrónica (plantillas de envío de mensajes, por ejemplo), siempre que sea posible por su propia naturaleza, se dispondrá de información anteriormente indicada como acuse de recibo. Asimismo se informará de que la remisión de una comunicación electrónica a la administración con relación a una actuación o relación jurídica determinada no implicará el consentimiento o preferencia para relacionarse electrónicamente con la Administración, ni para ser notificado electrónicamente. Se considerará consentimiento o preferencia para la relación electrónica o la notificación electrónica si tal es la voluntad y contenido expresados por el ciudadano comunicante y la comunicación electrónica se establece con las debidas garantías de identificación, autenticidad e integridad.

De efectuarse una recogida de datos personales para un posterior tratamiento, se informará oportunamente en los términos exigidos por la LOPD.

Contestación a la comunicación electrónica del ciudadano

- “Además del acuse de recibo, la Administración dará contestación a toda comunicación electrónica.”

- “La Administración no está obligada a acusar la recepción ni a la contestación de comunicaciones abusivas, en particular, por su número, su carácter repetitivo o sistemático. De darse un problema técnico o administrativo justificado que impida la contestación o acuse de recibo, habrá de reflejarse tal circunstancia en el acuse de recibo o en la contestación, así como en la sede electrónica del departamento durante el tiempo que persista.”

Calificación de las comunicaciones de los ciudadanos:

- “El receptor o el órgano, unidad o dependencia responsable de la respuesta calificará, desde el punto de vista sustantivo y de acuerdo con su verdadera naturaleza la comunicación presentada para el caso de considerar que ésta deba canalizarse a través de otra vía que la mera comunicación electrónica, en cuyo caso se solicitará del ciudadano la confirmación de su verdadera intención, con nueva advertencia de los elementos consignados en el apartado anterior.”

- “De confirmarse la intención del comunicante y valorándose la procedencia de acudir a otro medio de relación administrativa, se informará de tal percepción al comunicante al tiempo de los medios de acceso a la información administrativa general.”

- “La Administración valorará el tipo de información general o particular que suministrará en la contestación en razón de las garantías de la identidad del ciudadano comunicante así como de la normativa correspondiente.”

- “De ser el caso y de forma particular, en la contestación a la comunicación electrónica del ciudadano se hará referencia expresa y concreta al hecho de si la comunicación habida tiene algún efecto en la tramitación, procedimiento. En particular, de darse las garantías de identificación, autenticidad e integridad en la comunicación electrónica con el ciudadano se de comunicarán los posibles efectos jurídicos de la comunicación establecida.”

- “Si se apreciara que la comunicación electrónica no hubiera sido dirigida al departamento, unidad, área, servicio, sección o dependencia que correspondiese, habrá de informarse al ciudadano de tal circunstancia, con indicación, cuanto menos, de los medios por los que informarse del destinatario de su comunicación, con referencia a los distintos sistemas de información (012) y,

cuanto menos, al *punto acceso único información*, directorio general del departamento que se trate y del general de la sede electrónica de la generalitat. De ser conocidos, se indicará el contacto o medio por los cuales comunicarse electrónicamente con el destinatario de la comunicación electrónica según su contenido.”

En la contestación a la comunicación electrónica se informará de:

- “Que con carácter general la contestación tiene la función de orientación e información, cuya finalidad es la de ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que los ciudadanos requieren sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, o para acceder al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una prestación. Que esta forma de facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, en ningún caso podrá entrañar una interpretación normativa, a la que se refiere el artículo 37.10 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni consideración jurídica o económica, sino una simple determinación de conceptos, información de opciones legales o colaboración en la cumplimentación de impresos o solicitudes.

- Que la comunicación efectuada no tiene validez como registro electrónico o como acreditación o manifestación de ningún tipo.

- Que la comunicación no interrumpa ningún plazo que pueda pender.

2. La formulación normativa concreta del derecho al contacto informal con la Administración

Sobre las bases expuestas se dio una regulación concreta a este derecho que bien cabe reproducir¹⁵.

Artículo . Comunicaciones de contacto electrónico eficaz:

“1. Son comunicaciones de contacto electrónico eficaz las que se efectúan a través de determinados medios electrónicos especiales puestos a disposición de los ciudadanos y ciudadanas en las sedes electrónicas, cuya finalidad es obtener de su titular o de su personal una respuesta a cuestiones de naturaleza meramente orientativa o informativa, normalmente de carácter general, individualizadas o no, respecto de su giro o tráfico administrativo, y sin que por se genere efecto jurídico alguno derivado del contenido o forma de la respuesta, o de la ausencia o extemporaneidad de ésta, salvo las consecuencias que puedan seguirse de las comunicaciones o respuestas que afecten gravemente a la dignidad o sean manifiestamente irrespetuosas, vejatorias, injuriosas, calumniosas o de cualquier modo discriminatorias.

Las comunicaciones de contacto electrónico eficaz reunirán las siguientes características:

a) No requerir, necesariamente, acreditación especial de la identidad ni de autenticación y, en ningún caso tienen validez como registro electrónico, aun cuando se hubieran llevado a cabo con los requisitos de identificación, autenticidad e integridad.

b) No tener la consideración de recurso administrativo, reclamación previa al ejercicio de acciones judiciales, reclamación para exigir la responsabilidad patrimonial de la administración ni de reclamación económico-administrativa, por lo que su presentación no paraliza los plazos establecidos para la interposición de los citados recursos y reclamaciones.

c) No tener la naturaleza de solicitud presentada al amparo de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición, ni de queja o sugerencia, al amparo de su normativa reguladora.

d) No interrumpir los plazos de los procedimientos en que su formulante tuviera la condición de persona interesada.

e) Las respuestas a dichas comunicaciones no son vinculantes, ni para la persona que las formula ni para la Administración o personal de ésta que las contesta.

f) Si la comunicación efectuada no va dirigida a la entidad, órgano o persona correspondiente, no se remitirá necesariamente a la persona destinataria de aquélla.

¹⁵ Aunque ya se ha advertido, cabe reiterar que fue el equipo de la Dirección General de Modernización de donde parte el texto final de los borradores y anteproyectos que hubo de la ley, sin perjuicio de la colaboración para su formulación.

g) Que la remisión de una comunicación con relación a una actuación o relación jurídica determinada no implicará el consentimiento o preferencia para relacionarse electrónicamente con la Administración, ni para ser notificado o notificada electrónicamente.

h) De efectuarse una recogida de datos personales para un posterior tratamiento, se informará oportunamente a la persona formulante en los términos exigidos por la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

3. Los medios para ejercer el derecho a la comunicación a través de contacto electrónico eficaz de la ciudadanía deberán localizarse en un punto único de acceso en la sede electrónica, debida y claramente identificado a través de signos, señales o grafismos que incluyan la palabra "contacte" o "contacto" o sus homónimas en otras lenguas.

Asimismo, estarán vinculados a la información actualizada relativa a la estructura organizativa y funcional del titular de la sede electrónica, con referencia a los empleados o empleadas públicos que ejerzan responsabilidades dentro de aquélla, de tal manera que se favorezca una sencilla e intuitiva utilización por el ciudadano o ciudadana para la correcta elección de la entidad u órgano destinatario en razón del contenido de la comunicación y su envío.

Los medios para las comunicaciones de contacto electrónico eficaz de las entidades a que se refiere el artículo 2.1, letras a) a c), de esta Ley procurarán la homogeneidad de identificación y proceso en todas sus sedes electrónicas.

4. Las comunicaciones de contacto electrónico eficaz pueden ser:

a) Consultas electrónicas, que son comunicaciones dirigidas a la dirección de correo electrónico del órgano, cargo o empleado público con competencias en la materia objeto de consulta, sin que exista forma especial predeterminada o normalizada para su cumplimentación y remisión.

b) Plantillas electrónicas de contacto, que son formularios o sistemas electrónicos normalizados de espacio limitado para formular la cuestión, que se hallan a disposición en las sedes electrónicas. Las plantillas electrónicas pueden incorporar una lista de temas de interés para facilitar y organizar mejor la formulación y análisis de la comunicación.

c) Buzón de sede electrónica, que es el medio de comunicación de contacto electrónico eficaz de carácter residual.

d) Otras comunicaciones de contacto electrónico eficaz como videoconsultas, chats de texto o voz, y demás que se prevean en el futuro y/o se regulen reglamentariamente o en las normas de creación o modificación de la sede electrónica.

5. La regulación de las comunicaciones contempladas en este artículo podrá llevarse a cabo reglamentariamente por los titulares de cada sede electrónica o, en su caso, a través de la carta de servicios de sede electrónica que se prevé en el artículo 41.1 de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en el siguiente artículo."

Artículo. Protocolo de respuesta de las comunicaciones de contacto electrónico eficaz:

"1. Las comunicaciones de contacto electrónico eficaz emitirán en el plazo máximo de tres días un acuse de recibo, que podrá ser automático, con el contenido que se establezca reglamentariamente, pudiendo incluir la propia respuesta. En todo caso, el acuse de recibo incluirá la información sobre la naturaleza del contacto electrónico eficaz al que se hace referencia en el artículo 36. 1º. Podrán exceptuarse de dicho acuse, así como de la obligación de responder aquellas comunicaciones que sean abusivas o repetitivas que hayan sido ya respondidas con anterioridad figurando su respuesta en la sede electrónica en el espacio destinado a consultas más frecuentes (FAQ), del artículo 15.1, letra n), de esta Ley.

Si el ciudadano o ciudadana no recibe el acuse de recibo se presumirá que tal comunicación no se ha llevado a cabo por razones técnicas.

Si la comunicación de contacto electrónico eficaz no hubiera sido dirigida al destinatario competente para responderla, de ser conocido por el receptor se le dará traslado a éste de oficio, con comunicación al remitente. Si el receptor no conocer el destinatario competente cuanto menos informará de tal situación al ciudadano o ciudadana y en tal respuesta incluirá un medio de acceso a la información obligatoria de la sede electrónica regulada en el artículo 15 de esta Ley, en especial, por cuanto a las letras d) e) i) de su apartado primero. Asimismo, en la respuesta se hará referencia a los sistemas generales de información de la Administración competente.

2. El órgano, unidad o dependencia responsable de evacuar la respuesta calificará, desde el punto de vista sustantivo y de acuerdo con su verdadera naturaleza la comunicación presentada, y si estimara que ésta debe canalizarse a través de otra vía que la mera comunicación de contacto electrónico eficaz, pondrá este hecho en conocimiento del remitente, informándole al respecto.

3. El destinatario de la comunicación de contacto electrónico eficaz está obligado a dar respuesta a la persona que la efectuó en un plazo máximo de un mes (me parece muy exagerado y desinhibidor un mes para contestar un correo que no genera obligaciones, atrévete y pon 10 días

naturales y que rebajen ellos lo que quieran), salvo que en su normativa reguladora específica se prevea otro diferente.

La respuesta, además de atender en la medida de lo posible a las cuestiones de fondo planteadas en la comunicación de contacto electrónico eficaz, incluirá en todo caso la información sobre la naturaleza del contacto electrónico eficaz al que se hace referencia en el artículo 36. 1º. Asimismo, hará expresa advertencia de la naturaleza meramente orientadora e informativa de la misma, y de su finalidad de facilitar a los ciudadanos o ciudadanas el pleno ejercicio de sus derechos, sin que, en ningún caso, entrañe la interpretación normativa a la que se refiere el artículo 37.10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni una consideración jurídica o económica; sino una simple determinación de conceptos, información de opciones legales o colaboración en la cumplimentación de solicitudes o de documentos electrónicos normalizados.”

Quien suscribe espera que esta malograda regulación pueda inspirar futuras regulaciones locales, autonómicas o estatales.

IV. La regulación del derecho a la carpeta ciudadana y a la autoadministración

Como se ha adelantado, tuvo mejor suerte que el derecho al contacto electrónico tuvo el derecho a la carpeta ciudadana y la autoadministración. La versión final lo ha incluido manteniéndose la versión inicial del borrador.

1. El modelo seguido y la propuesta formulada

Quien suscribe estuvo también detrás de la formulación de esta regulación de la carpeta ciudadana en su fase inicial. Consideré un buen punto de partida el modelo de la regulación francesa en el artículo 7 de la Ordenanza N^o 2005-1516, de 8 de diciembre de 2005 sobre los intercambios electrónicos entre los usuarios y las autoridades administrativas y entre las autoridades administrativas¹⁶. Asimismo, se

¹⁶ Ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives.

El texto de la misma, lo he dispuesto en http://documentostics.com/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,1214/

En una traducción libre del mismo, dicho precepto dispone:

“Artículo 7

Se crea un servicio público, operado bajo la responsabilidad del Estado, consistente en la puesta a disposición de un espacio de almacenamiento para el usuario disponible en línea. Este espacio queda bajo el control del propietario, abierto o cerrado a petición propia, y permite al usuario almacenar y comunicar información a las autoridades administrativas y los documentos pertinentes para el cumplimiento de sus trámites.

La Autoridad podrá, con el consentimiento del titular del espacio de almacenamiento, acceder a los documentos.

Cuando en aplicación de una ley o un reglamento, una autoridad administrativa solicite al usuario la comunicación de una información, éste podrá autorizar su transmisión desde su espacio de almacenamiento a esa autoridad. Las autoridades administrativas podrán ser notificadas por medio de este espacio de que la información y los documentos que pueden conocer.

Las modalidades de aplicación y el funcionamiento de este servicio se fijan por decreto en Consejo de Estado, siguiendo el consejo de la Comisión Nacional de Libertades y Informática. Este Decreto indicará la naturaleza de la información almacenada, los requisitos para la identificación del propietario del espacio

intentó facilitar la gestión de datos personales y el consentimiento del usuario para el acceso por la Administración a los datos, bien de forma puntual, bien de forma general, a los efectos del artículo 11 LOPD.

Con tales mimbres, se propuso lo siguiente:

“La Generalitat dispondrá de un servicio público de gestión de espacio de almacenamiento accesible en línea que se denominará “carpeta ciudadana”. La carpeta ciudadana estará esencialmente concebida para el archivo, la conservación y la puesta a disposición de documentos electrónicos relativos a la esfera de intereses del ciudadano y susceptibles de ser utilizados y aportados en las relaciones electrónicas con las Administraciones.

Bajo las condiciones de uso que se determinarán reglamentariamente, el usuario controlará su carpeta ciudadana, determinando los documentos electrónicos que contendrá y haciéndolos aptos y útiles para su aportación en su relación electrónica con las Administraciones y permitirá al ciudadano.

La administración podrá facilitar la generación y la puesta a disposición de documentos electrónicos del ciudadano en dicha carpeta en razón de la utilidad y posibilidad de uso en las relaciones electrónicas.

El ciudadano, en razón de lo dispuesto en los artículos 6. 2º b) y 9 LAE, podrá autorizar el acceso a los documentos electrónicos exigidos por la correspondiente normativa para la relación electrónica de la que se trate. Dicha autorización se podrá prestar tanto puntualmente para una sola relación electrónica, cuanto para conjuntos de relaciones electrónicas determinadas por diferentes factores.

Reglamentariamente se determinarán los requerimientos técnicos, de seguridad y confidencialidad, incluyendo la naturaleza y requisitos de la información almacenada y las exigencias de la normativa de seguridad aplicable en razón de la normativa de protección de datos.

El desarrollo reglamentario también regulará las condiciones de uso e identificación por el ciudadano, requerimientos y sistemas de autorización así como las condiciones de tratamiento y acceso de la carpeta ciudadana por parte de la administración. Sin perjuicio del procedimiento de aprobación que corresponda de la norma reglamentaria, dicho desarrollo reglamentario habrá de someterse a los requisitos señalados en el artículo xxxx (control por órgano central de e-Administración e informe previo de datos).”

2. La regulación de la carpeta ciudadana en la Ley finalmente aprobada

La propuesta formulada tomó cuerto en el borrador inicial en la forma de un principio, un derecho y una regulación específica. La ley finalmente aprobada en 2010 no ha incluido el principio y el derecho. El principio inicialmente esbozado era el que sigue:

a) Principio de orientación total a la ciudadanía, promoviendo una administración electrónica que personalice servicios y procedimientos en función de las demandas y necesidades, tanto presentes como potenciales o previsibles, de los ciudadanos y ciudadanas concretos –administración a la carta-, y que permita la gestión propia o autónoma por éstos de sus asuntos administrativos –autoadministración-.

Asimismo, el artículo 6 del borrador incluía el siguiente derechos subjetivo:

“k) Derecho a la obtención de un espacio virtual en la sede electrónica de la Generalitat en los términos que se establecen en el apartado primero del artículo 34.

de almacenamiento, y garantías de seguridad y confidencialidad que se ofrecen. El decreto también especifica las condiciones bajo las cuales el propietario autoriza la presentación de información sobre su almacenamiento o transmisión del mismo.”

Pese a que no se reconozca como derecho, el artículo 34 es imperativo y, por tanto, reconoce una posición jurídica exigible. Cabe recordar el tenor de este precepto:

Artículo 34. Autoadministración

1. Las sedes electrónicas pondrán a disposición de los ciudadanos y ciudadanas un espacio de almacenamiento accesible en línea, con la denominación de «carpeta personal electrónica» u otra de análoga significación.

La carpeta personal electrónica es un servicio público de la sede electrónica para el archivo, conservación, gestión y puesta a disposición de documentos electrónicos relativos a la esfera de intereses del ciudadano o ciudadana y susceptibles de ser utilizados o aportados en las comunicaciones o relaciones electrónicas con las administraciones, con independencia de que sean titulares o no de la sede electrónica donde se hallen las carpetas.

Reglamentariamente se determinarán los requerimientos técnicos de dichos espacios, las condiciones y términos de uso de la carpeta personal electrónica, así como de identificación y autenticación, acceso, permisos y control de su titular, los requisitos de la documentación que quepa almacenar y en especial las medidas técnicas y jurídicas de seguridad en el acceso por parte del titular de la carpeta o de la administración, o en el tratamiento, transmisión, modificación y control de la documentación almacenada, que deberán respetar el derecho a la protección de datos de carácter personal.

En todo caso, el usuario o usuaria deberá poder controlar autónomamente y con confidencialidad su carpeta personal electrónica, determinando los documentos electrónicos que contendrá y haciéndolos aptos y útiles para su aportación en su comunicación o relación electrónica con las administraciones.

La prestación del consentimiento del ciudadano para acceder a datos obrantes en ficheros de titularidad pública de otros órganos, administraciones o entidades, a que se refiere el artículo 42 de esta ley, con la finalidad de poderse prestar mejor el servicio público o agilizarse la tramitación del procedimiento administrativo del que sea parte o persona interesada, implicará la posibilidad de acceder a los documentos electrónicos que señale de la carpeta personal electrónica, en los términos y condiciones que haya indicado expresamente. El consentimiento se podrá modificar o revocar electrónicamente en cualquier momento.

2. En las oficinas de atención presencial de las administraciones públicas que se determinen y regulen reglamentariamente, a través de convenio o por acuerdo de los órganos gestores de aquéllas dentro de la misma administración, se habilitarán espacios físicos para la instalación de terminales de gestión, comunicación, relación y tramitación electrónica de los ciudadanos y ciudadanas con las administraciones públicas, en régimen de autoservicio a través de acceso sencillo, seguro y exclusivo a las sedes electrónicas o a determinados servicios o procedimientos dentro de ellas, en especial aquellos que permitan la obtención inmediata de lo solicitado.

Los cajeros electrónicos de autoadministración a que se refiere el anterior párrafo, que incluirán el servicio de Registro Electrónico de Sede, estarán disponibles durante el horario de atención al público, sin perjuicio de que se acrediten razones suficientes que promuevan un servicio permanente de veinticuatro horas y su localización en el exterior de las oficinas, en cuyo caso se las dotará de las medidas de seguridad físicas generalmente aplicables en materia de cajeros automáticos.

3. La aprobación de los sistemas de autoadministración señalados en este artículo así como cualesquiera otros de idéntica o semejante naturaleza y finalidad que pudieren implantarse deberán contar con el informe previo favorable de administración electrónica de la conselleria u órgano que tenga atribuidas las competencias horizontales en materia de administración electrónica dentro de la organización en la que se vayan a implantar los mecanismos de autoadministración.

Considero que se trata de una regulación adecuada que da cobertura jurídica a un servicio que de manera informal se presta por numerosas administraciones electrónicas en nuestro país. En este sentido, la regulación valenciana finalmente adoptada bien puede ser un modelo para el futuro.