

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN ESPAÑA, IMPLANTACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO

INDICE

ÍNDICE.....	7
PRÓLOGO	17

PRESUPUESTOS DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

CAPÍTULO 1

EL DERECHO ANTE UN NUEVO MODELO DE SOCIEDAD PARA EL SIGLO XXI	23
1.1 La tecnología como motor del desarrollo humano.	23
1.2 La Sociedad de la Información y el Conocimiento.....	24
1.3 El desarrollo Jurídico de la Sociedad de la Información	24
1.4 La necesaria adaptación del marco jurídico a la Sociedad de la Información	25
1.5 El papel del Derecho Administrativo en la Sociedad de la Información	27
1.6 Las Administraciones Públicas y el desarrollo de la Sociedad de la Información en España	31
1.7 La Administración Electrónica	32
1.7.1 El concepto institucional de Administración Electrónica	32
1.7.2 El concepto tecnológico de Administración Electrónica.	34
1.7.3 El concepto doctrinal de Administración Electrónica.	35
1.7.4 El concepto administrativo de Administración Electrónica.	37
1.7.5 Otras aproximaciones doctrinales al concepto de Administración Electrónica	38
1.7.6 Un concepto integrador de Administración Electrónica	39
1.8 La doble perspectiva para el estudio de la Administración Electrónica	40
1.8.1 La perspectiva interna: los planes para un nuevo modelo de gestión administrativa	40
1.8.2 La perspectiva externa: nuevos servicios al ciudadano	42
1.9 ¿Administración Electrónica o Gobernanza Electrónica? Democracia digital	42
1.10 El núcleo esencial de la Administración Electrónica.....	43

CAPÍTULO 2

EL DESARROLLO E IMPLANTACION DE LA ADMINISTRACION ELECTRÓNICA	45
2.1 La Unión Europea y las Tecnologías de la Información	45
2.1.1 Los inicios	45
2.1.2 El informe Bangemann y las aéreas claves del desarrollo electrónico de Europa.....	46
2.1.3 Las primeras iniciativas jurídicas	47
2.1.4 El desarrollo de las TIC en la Unión Europea. Los planes Europe	49
2.1.5 El Espacio Único Europeo de la Información	51
2.1.6 El Plan de Acción para la Contratación Pública Electrónica.....	51
2.1.7 La revisión de la Estrategia de Lisboa.....	52
2.2 La Administración Electrónica en España.....	54

2.2.1 Régimen jurídico de la Administración Electrónica.....	54
2.2.2 Naturaleza Jurídica	56
2.3 Los antecedentes legales de la Administración Electrónica en España.....	58
2.3.1 La legislación sobre el uso de las TIC en las Administraciones Públicas	58
2.3.2 El desarrollo reglamentario de la Administración Electrónica a nivel estatal.....	63
2.4 La Administración Electrónica y las Comunidades Autónomas	67
2.4.1 La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas	67
2.4.2 Comunidad Autónoma de Andalucía	69
2.4.3 Comunidad Autónoma de Aragón.....	69
2.4.4 Comunidad Autónoma de las Islas Baleares	70
2.4.5 Comunidad Autónoma de Canarias.....	70
2.4.6 Comunidad Autónoma de Cantabria	71
2.4.7 Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha.....	71
2.4.8 Comunidad de Castilla y León	71
2.4.9 Comunidad Autónoma de Cataluña.....	71
2.4.10 Comunidad Autónoma Valenciana.....	72
2.4.11 Comunidad Autónoma de Extremadura	73
2.4.12 Comunidad Autónoma de Madrid	73
2.4.13 Comunidad Autónoma de Galicia	74
2.4.14 Comunidad Autónoma de Murcia	75
2.4.15 Comunidad Foral de Navarra	75
2.4.16 Comunidad Autónoma del País Vasco	75
2.4.17 Comunidad Autónoma de La Rioja	76
2.4.18 Comunidad Autónoma de Asturias	76
2.5 La implantación de la Administración Electrónica en las CC.AA	76

CAPÍTULO 3

LA SEGURIDAD COMO REQUISITO PREVIO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA	81
3. Firma Electrónica y Certificados Digitales	81
La Administración Electrónica en España. Implantación y régimen jurídico	
3.1 Introducción al concepto de Firma Electrónica	82
3.1.1 La Firma Electrónica en la Administración Electrónica	82
3.1.2 El problema de la identidad electrónica	82
3.1.3 La seguridad en las transacciones telemáticas.....	84
3.1.4 Las razones de la falta de seguridad en Internet.....	85
3.1.5 La seguridad en la transmisión de datos. Los sistemas privados de seguridad. Sistemas simétricos	87
3.1.6 La seguridad mediante infraestructuras públicas. Sistemas asimétricos	88
3.1.7 Los fundamentos teóricos básicos del sistema de firma electrónica adoptado en la Unión Europea.....	89
3.1.8 La seguridad telemática mediante el sistema de Claves Asimétricas por Infraestructura de Clave Pública (P.K.I.)	91
3.1.9 La mecánica de la firma electrónica	92
3.1.9.1 El procedimiento interno.....	92

3.1.9.2 La función de los Certificados Electrónicos en el sistema de Firma Electrónica mediante PKI	94
3.1.9.3 El procedimiento externo. La normativa x509 U.I.T. y el concepto de Terceras Partes Confiables	94
3.1.10 El control de seguridad	96
3.1.11 La tecnología de túnel electrónico en la firma electrónica.	97
3.1.12 Sistemas automatizados de firma electrónica	98
3.1.12.1 El concepto de Sello Electrónico	98
3.1.12.2 Los Sistemas de Códigos Seguros de Verificación	99
3.1.13 El Esquema Nacional de Seguridad.....	100
3.2 El régimen jurídico de los sistemas públicos de Firma Electrónica	101
3.2.1 El sistema europeo de firma electrónica.	101
3.2.1.1 Los antecedentes.....	102
3.2.1.2 El nacimiento de la normativa sobre Firma Electrónica en la Unión	103
3.2.1.3 El Marco Jurídico de la Firma Electrónica en la Unión Europea. La Directiva 1999/93/CE.....	106
3.3 La Firma Electrónica en España	112
3.3.1 La evolución de la configuración legal de la Firma Electrónica en el Ordenamiento Jurídico español	112
3.3.2 La distribución de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en la legislación sobre firma electrónica	115
3.3.3 La Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica.....	116
3.3.3.1 Ámbito de aplicación de la Ley de Firma Electrónica.....	118
3.3.3.2 Las distintas modalidades de Firma Electrónica reconocidas en la Ley y su significado	120
3.3.3.3 Los Módulos Criptográficos Hardware de Seguridad	124
3.3.3.4 El concepto jurídico de dispositivo seguro de creación de firma. El Centro Criptológico Nacional	125
3.3.3.5 La seguridad de la Firma Electrónica reconocida. Certificados electrónicos.....	128
3.3.3.6 Documentos Electrónicos	131
3.3.3.7 Efectos jurídicos de otros sistemas de firma electrónica	142
3.3.3.8 Certificación Electrónica	143
3.3.3.9 Servicios de Certificación.....	155
3.3.3.10 La intervención administrativa en la prestación de servicios de certificación	169
3.4 La certificación pública en España	171
3.4.1 El Documento Nacional de Identidad Electrónico	171
3.4.1.1 La naturaleza Jurídica del e-DNI	171
3.4.1.2 La normativa reglamentaria para la expedición del DNI electrónico	172
3.4.1.3 La competencia sobre el DNI Electrónico	173
3.4.1.4 Datos electrónicos incluidos en el e-DNI	173
3.4.1.5 Los certificados electrónicos del e-DNI	174
3.4.1.6 La seguridad electrónica en el e-DNI	175
3.4.1.7 La excepcionalidad en la verificación de los certificados electrónicos del e-DNI	176
3.4.2 La iniciativa CERES. Los certificados FNMT	176
3.4.3 La Plataforma de Validación y Firma Electrónica @firma	179

ELEMENTOS Y BASES DEL REGIMEN JURÍDICO
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

CAPÍTULO 4

EL NACIMIENTO DE UN NUEVO CONCEPTO JURÍDICO:

LA CIUDADANÍA ELECTRÓNICA	183
4.1 Introducción al concepto de Ciudadanía Electrónica	183
4.1.1 Hacia un nuevo modelo de relaciones administrativas	183
4.1.2 La naturaleza jurídica de la Ley 11/2007.....	186
4.1.3 La competencia estatal en la legislación sobre Administración Electrónica	189
4.1.4 Metodología.....	190
4.2 La Ciudadanía Electrónica en la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos	192
4.2.1 El carácter básico de la norma	192
4.2.2 Las exclusiones al carácter básico de la Ley	193
4.2.3 La legislación Autonómica	197
4.3 El Régimen Jurídico de la Ciudadanía Electrónica en la Ley de Acceso Electrónico	198
4.3.1 Objeto de la Ley y Ámbito de Aplicación	198
4.3.1.1 El Derecho a la Relación Electrónica como Subjetivo	198
4.3.1.2 El nuevo concepto de ciudadano electrónico como titular del derecho Subjetivo a la Relación Electrónica.....	199
4.3.1.3 Nuevas obligaciones de las Administraciones Públicas en el ámbito electrónico	201
4.3.1.4 Objetivos de la Ley.....	202
4.3.1.5 Deberes de la Administración en la relación electrónica.....	203
4.3.1.6 Ámbito de aplicación de la Norma	203
4.3.1.7 La teleología de la norma	205
4.3.1.8 Finalidades de la Ley	206
4.3.2 Los Principios rectores de la Ley. Su categorización	209
4.3.2.1 Principios Jurídicos.....	210
4.3.2.2 Principios Tecnológicos.....	214
4.3.2.3 Principios Organizativos	220
4.3.2.4 Otros Principios	221
4.3.4 Derechos del ciudadano frente a la Administración Electrónica.	223
4.3.4.1 La problemática en el ejercicio de estos Derechos y su colisión con el Derecho Fundamental a la Autodeterminación Informativa	223
4.3.4.2 Los derechos tradicionales en la Relación Electrónica.....	224
4.3.4.3 Los Derechos electrónicos o digitales, y su universalización.	227
4.3.4.4 Los posibles conflictos entre los Derechos Electrónicos y la Ley Orgánica de Protec- ción de Datos	249
4.3.4.5 Los Derechos Digitales en las actividades de servicios.....	252
4.3.4.6 La iniciativa EUGO como Portal Informativo y ventanilla única electrónica.....	256
4.3.4.7 Los Derechos Ausentes.....	257
4.3.4.8 La Defensa de los Derechos Digitales	259
4.3.4.9 La Garantía de prestación de servicios por medios electrónicos	261
4.3.4.10 Breve comentario a la efectividad de estos Derechos. El distinto rasero del legislador para las Administraciones Estatal y Autonómicas. Disposición Final 3a	265

CAPÍTULO 5

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	271
5.1 Las nuevas Instituciones Electrónicas	271
5.1.1 Sedes Electrónicas. Concepto y definición legal	271
5.1.2 El problema de la responsabilidad administrativa por las informaciones y servicios electrónicos	274
5.1.3 El problema de la responsabilidad en las Direcciones Electrónicas Públicas no sedes. 275	
5.1.4 Instrumentos de creación de Sedes Electrónicas	276
5.2 Cooperación y coordinación entre Administraciones.....	277
5.2.1 Marco institucional de cooperación para la Administración Electrónica. Órganos de Coordinación.....	277
5.2.2 La interoperabilidad de los sistemas de información administrativos	279
5.2.2.1 Esquema Nacional de Interoperabilidad	281
5.2.2.2 Esquema Nacional de Seguridad	281
5.2.3 Red de comunicaciones de las AA.PP. españolas	282
5.2.4 Reutilización de Aplicaciones y transferencia de tecnologías.....	284

CAPÍTULO 6

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO	285
6.1 Procedimientos Electrónicos	285
6.1.1 De la Identificación y Autenticación	286
6.1.1.1 Formas de Identificación y Autenticación	286
6.1.1.2 Identificación y Autenticación de los ciudadanos	286
6.1.1.3 Identificación y Autenticación mediante firma electrónica avanzada	286
6.1.1.4 Identificación de los ciudadanos mediante sistemas no cripta gráficos	287
6.1.1.5 La problemática coexistencia de sistemas criptográficos (LFE) y no criptográficos de Identificación en la LAECSP.....	288
6.1.1.6 Identificación y Autenticación de Personas Jurídicas y entes sin personalidad jurídica	290
6.1.1.7 El uso de certificados electrónicos reconocidos en la relación electrónica con las Administraciones	291
6.1.1.8 La Identificación y Autenticación de las Administraciones Públicas.....	292
6.1.1.9 Firma Electrónica de las Sedes electrónicas	293
6.1.1.10 Sistemas de Firma Electrónica automatizada	293
6.1.1.11 Firma Electrónica de los empleados al servicio de las AA. PP.	296
6.1.1.12 Identificación y Autenticación de los ciudadanos por funcionario público.....	297
6.1.1.13 Intercambio Electrónico de datos en entornos cerrados	298
6.1.2 La representación Electrónica de los ciudadanos	299
6.1.2.1 Capacidad de representación	299
6.1.2.2 La representación ante la A.G.E.	299
6.1.3 Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas	302
6.1.3.1 Registros Electrónicos	302
6.1.3.2 La regulación de la operativa de los Registros Electrónicos.	304
6.1.3.3 El rechazo de Documentos Electrónicos por la Administración	305

6.1.3.4 Cómputo de plazos en los procedimientos electrónicos	308
6.1.3.5 Comunicaciones electrónicas.....	310
6.1.3.6 Notificaciones electrónicas.....	311
6.1.3.7 La Dirección Electrónica Única.....	313
6.2 Gestión documental electrónica.....	314
6.2.1 Documentos y archivos electrónicos	314
6.2.2 Copias electrónicas	315
6.2.2.1 Problemas tecnológicos en las copias auténticas	315
6.2.2.2 La necesidad de una nueva figura administrativa: El Interventor Documental	316
6.2.2.3 Digitalización de documentos de los interesados	318
6.2.3 Archivos electrónicos.	319
6.3 El expediente electrónico.....	320
6.4 Gestión electrónica	321
6.4.1 La redefinición de los procesos administrativos.....	321
6.4.2 Tramitación electrónica de los procedimientos	323

CAPÍTULO 7

LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA ELECTRÓNICA.....	327
7.1 Las transacciones económicas por medios electrónicos	327
7.1.1 Introducción a un nuevo modelo económico: el Comercio Electrónico	327
7.1.2 El Comercio Electrónico como base de la globalización económica	327
7.1.3 El concepto de Comercio Electrónico.	328
7.1.4 Los tipos de Comercio Electrónico.....	329
7.1.5 Otros conceptos para transacciones electrónicas comerciales	331
7.2 Los aspectos jurídicos de las transacciones económicas por medios Electrónicos	331
7.2.1 La contratación electrónica (e-procurement)	331
7.2.2 El concepto de Contrato Electrónico	332
7.2.3 Clasificación básica de los contratos electrónicos.....	333
7.2.4 La definición legal de contrato electrónico	334
7.2.5 Variaciones doctrinales al concepto de Contratación Electrónica.	336
7.3 La contratación Pública	337
7.3.1 Concepto y límites	337
7.3.2 La evolución de la contratación electrónica pública en la Unión Europea.	339
7.3.3 La Contratación electrónica en los planes e-Europa e i2010.....	340
7.3.4 La información electrónica institucional sobre contratación en la Unión Europea.....	341
7.4 El núcleo esencial de la contratación pública electrónica.....	341
7.4.1 Las nuevas figuras jurídicas de la contratación electrónica pública.	341
7.5 La Contratación Administrativa electrónica en España	343
7.5.1 El nacimiento y evolución de la contratación pública electrónica.	343
7.5.2 El sistema de contratación centralizada SAC	343
7.5.3 La automatización del Sistema de Adquisición Centralizada.....	344
7.5.4 La optimización de la gestión de las adquisiciones públicas mediante el S.A.e.	345
7.5.6 El S.A.e. y el principio de legalidad.	346
7.5.7 El desarrollo reglamentario del sistema centralizado	348

7.5.8 La regulación del empleo de medios electrónicos en los procedimientos de contratación	348
7.5.9 El Plan Conecta-Patrimonio	350
7.5.10 La Plataforma de Contratación del Estado	351
7.5.11 La gestión de la Plataforma de Contratación del Estado	353
7.5.12 Los sistemas autonómicos de contratación electrónica	353
7.5.13 La Contratación Electrónica en las entidades locales	354
7.6 La última legislación Europea sobre Contratación Pública	355
7.6.1 La razón de ser de las nuevas Directivas sobre Contratación Pública.	355
7.6.2 Los precedentes legislativos	356
7.6.3 Los principios y objetivos de las nuevas Directivas sobre contratación	358
7.6.4 La filosofía del sistema en la Directiva 2004/18/CE.	358
7.6.4.1 La exposición de motivos. Considerandos	358
7.6.4.2 La contratación pública en la Unión y los Acuerdos en la O.M.e.	359
7.6.4.3 La contratación pública como elemento de desarrollo sostenible	360
7.6.4.4 La concepción de los nuevos procesos electrónicos	360
7.6.4.5 Las nuevas técnicas electrónicas de compra	361
7.6.4.6 Los sistemas centralizados de compras	363
7.6.4.7 Las contradicciones entre la Directiva y el objetivo de Lisboa.	363
7.6.4.8 La Directiva y el principio de no discriminación	365
7.6.4.9 La seguridad tecnológica	366
7.6.4.11 La agilidad de los procedimientos electrónicos	367
7.6.5 La regulación de la Directiva 2004/18/CE	368
7.6.5.1 Los elementos de Administración Electrónica en la contratación pública y su regulación	368
7.6.5.2 Definiciones y Principios Generales	368
7.6.5.2.1 Los conceptos de «Medio Electrónico» y «Red de Telecomunicaciones»	368
7.6.5.2.2 El problema de la falta de precisión terminológica	369
7.6.5.2.3 El nuevo concepto de Poder Adjudicador.	372
7.6.5.3 La regulación de los medios tecnológicos en la Directiva	373
7.6.5.4 Otros conceptos de interés	374
7.6.5.5 Dialogo competitivo y concurso de proyectos	374
7.6.5.6 Los Anexos a la Directiva	375
7.6.5.6.1 Perfil del Comprador	375
7.6.5.6.2 Recepción electrónica	376
7.6.6 La Directiva 2004/17/CE	376
7.7 La más reciente legislación española sobre contratos públicos. La Ley 30/2007 de 30 de octubre.	378
7.7.1 La distribución de competencias en la legislación sobre contratación pública	378
7.7.2 La necesidad de elaborar una nueva Ley de Contratos	379
7.7.3 El nuevo ámbito subjetivo de la contratación pública	380
7.7.4 La justificación de las nuevas técnicas de adquisición	382
7.7.5 Novedades de la Ley de Contratos del Sector Público desde un punto de vista tecnológico	382
7.8 El núcleo esencial de la contratación electrónica	384
7.8.1 Las nuevas figuras de Racionalización Técnica de la contratación	384
7.8.2 El ámbito subjetivo de las técnicas de racionalización	385

7.8.3 Las excepciones a la norma	387
7.8.4 La interpretación del Consejo de Estado sobre la aplicación de estas nuevas técnicas	388
7.8.5 Los umbrales comunitarios y las nuevas técnicas de racionalización	390
7.9 Las nuevas técnicas de contratación administrativa electrónica	391
7.9.1 La regulación de las nuevas Técnicas de Racionalización	391
7.9.1.1 La naturaleza de los Acuerdos Marco	392
7.9.1.2 El procedimiento de adjudicación en los Acuerdos Marco. Límite temporal	394
7.9.1.3 Adjudicación de contratos en un Acuerdo Marco	394
7.9.1.4 La regulación de los Acuerdos Marco en la LCSP	397
7.9.1.5 El problema de la capacidad para celebrar acuerdos marco	398
7.9.1.6 Impugnación de Acuerdos Marco	399
7.9.1.7 Los acuerdos marco en la contratación centralizada	400
7.9.2 Sistemas Dinámicos de Adquisición -SDA-	401
7.9.2.1 Los procedimientos de adjudicación en los Sistemas Dinámicos de Adquisición.	402
7.9.2.2 La dudosa operatividad del sistema diseñado	403
7.9.2.3 La posible incoherencia del sistema	407
7.9.2.5 La limitación temporal de los sistemas dinámicos	408
7.9.2.6 Los Sistemas Dinámicos de Contratación en la LCSP	410
7.9.2.7 Las restricciones a la dinamicidad del sistema	412
7.9.3 Exigencias comunes al Acuerdo Marco y a los Sistemas Dinámicos de Adquisición.	414
7.9.4 Subastas Electrónicas	414
7.9.4.1 La regulación de la subasta electrónica en la Directiva 2004/18/CE.	414
7.9.4.2 El procedimiento para la subasta electrónica	416
7.9.4.3 La subasta electrónica en la LCSP	419
7.9.4.4 El procedimiento para la subasta	421
7.9.4.5 El problema de los criterios de valoración	423
7.9.5 Centrales de Compras	424
7.9.5.1 Su regulación en la Directiva 2004/18/CE	425
7.9.5.2 Centrales de Contratación	425
7.9.5.3 Técnicas de racionalización en las centrales de contratación	426
7.9.5.4 Centrales de contratación autonómicas	426
7.9.5.5 La contratación centralizada en la administración local	427
7.9.5.6 Contratación centralizada estatal	428
7.9.5.7 Portales de compras	429
7.9.5.8 Facturas electrónicas	429
7.9.6 El tratamiento especial de la adquisición de sistemas informáticos.	431
7.10 Otros condicionantes de la contratación electrónica	431
7.10.1 Las nuevas tecnologías en los requisitos previos a la Adjudicación de contratos por medios electrónicos.	432
7.10.2 Medios Técnicos de la Contratación Electrónica	433
7.10.3 Sistemas técnicos de seguridad	434
7.11 La contratación pública en los sectores del agua, energía, transporte y servicios postales	435
7.12 Los principales problemas que plantea la nueva Ley.	435
7.12.1 El Dictamen 514/2006 del Consejo de Estado	435
7.12.2 Procedimiento de elaboración y estructura de la Ley	436

7.12.3 La incidencia sobre la contratación electrónica.....	439
A MODO DE CONCLUSIÓN	440
BIBLIOGRAFÍA.....	441
Referencias tecnológicas	441
Referencias jurídicas.....	442
Índice de autores	445