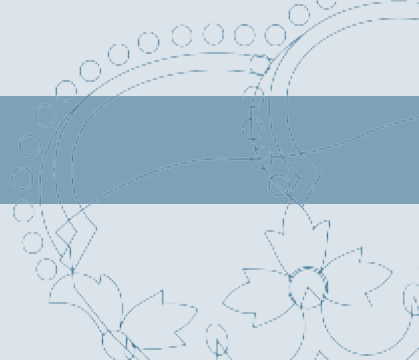


Colección

**MONOGRAFÍAS**



# Manual Básico de Administración Electrónica

La nueva regulación del procedimiento  
administrativo sin papel

**CÉSAR HERRERO POMBO**



# INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



# MANUAL BÁSICO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La nueva regulación del procedimiento administrativo sin papel



# MANUAL BÁSICO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La nueva regulación del procedimiento administrativo  
sin papel

César Herrero Pombo

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2024

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL  
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

Herrero Pombo, César.

Manual básico de administración electrónica : la nueva regulación del procedimiento administrativo sin papel / César Herrero Pombo. - 1ª ed. - Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2024. - 177 p. ; 24 cm. -(Colección Monografías)

Bibliografía: p. 175-177.

ISBN 978-84-7351-788-1 (formato papel)- NIPO 231-24-017-9 (formato papel)

1. Administración pública. 2. Administración digital. 3. España.  
I. Instituto Nacional de Administración Pública (España)

35(460).078.3:004

Primera edición: mayo 2024

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-788-1 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-789-8 (formato electrónico)

NIPO: 231-24-017-9 (formato papel). – NIPO: 231-24-016-3 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-9604-2024

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: Podiprint

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	13
<b>Capítulo 1. Introducción: «cero papel». Estructura de la norma y principales novedades. Aproximación al marco normativo básico. Los esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad</b> .....	15
1. Introducción: «cero papel» .....	15
2. Estructura de la norma y principales novedades .....	17
3. Aproximación al marco normativo básico. Los esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad .....	21
3.1. Seguridad .....	21
3.2. Interoperabilidad .....	23
<b>Capítulo 2 Funcionamiento electrónico del Sector Público. Sede electrónica y Carpeta Ciudadana. Servicios comunes y plataformas de interoperabilidad</b> .....	27
1. Funcionamiento electrónico del Sector Público .....	27
1.1. La sede electrónica. Distinción sede/portal .....	27
1.2. Sistemas de identificación de las AA.PP. ....	31
1.3. Actuaciones Administrativas Automatizadas y sus sistemas de firma específica .....	32
1.4. Firma electrónica del personal de las AA.PP. ....	36
1.5. Intercambio de datos en entornos cerrados de comunicaciones .....	37
1.6. Seguridad e interoperabilidad de la firma electrónica ....	39
1.7. Archivo de documentos .....	40
1.8. Ubicación de los sistemas de información y comunicaciones .....	41

2. La Carpeta Ciudadana . . . . .	42
3. Servicios comunes: la gobernanza TIC. Servicios TIC de uso compartido en la AGE. Servicios y aplicaciones de las AA.PP. declaradas de fuentes abiertas . . . . .	43
3.1. Servicios comunes. . . . .	43
3.2. Servicios TIC de uso compartido . . . . .	44
3.3. Reutilización. Aplicaciones declaradas de fuentes abiertas . . . . .	46
4. Plataformas de interoperabilidad . . . . .	49
4.1. Consideraciones generales . . . . .	49
4.2. La Plataforma de Intermediación de Datos . . . . .	51
<b>Capítulo 3 Derechos de las personas en sus relaciones con las AA.PP. y en el procedimiento administrativo. . . . .</b>	<b>53</b>
1. Introducción: los dos círculos . . . . .	53
2. Primer círculo: derechos de las personas en sus relaciones con las AA.PP. (art. 13 LPAC). . . . .	54
3. Segundo círculo: derechos de las personas como interesadas en el procedimiento administrativo (artículo 53 LPAC) . . . . .	55
3.1. Las personas interesadas en el procedimiento (expediente) . . . . .	55
3.2. Derechos de las personas en su condición de interesadas en el procedimiento administrativo . . . . .	57
4. La representación. . . . .	60
4.1. Régimen jurídico de la representación . . . . .	60
a) El sustrato de la capacidad de obrar de las personas interesadas . . . . .	61
b) Regulación general de la acreditación de la representación . . . . .	62
c) Patologías formales de la representación. . . . .	64
d) La representación de las EE.LL. frente a otras Administraciones. . . . .	66
4.2. Registro Electrónico General de Apoderamientos. ¿Un único registro de apoderamientos o tantos como administraciones públicas existan? . . . . .	68
5. Algunos derechos específicos de las personas interesadas. . . . .	71
5.1. Derecho a la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados. . . . .	71
5.2. Derecho a elegir la lengua de los procedimientos . . . . .	72
5.3. El derecho a obtener una resolución expresa. . . . .	73

5.4. El derecho a obtención de copias . . . . .	77
a) Documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración . . . . .	79
b) Documentos originales. . . . .	79
c) Datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración . . . . .	79
5.5. Derecho a la subsanación y mejora . . . . .	80
5.6. Derecho a formular alegaciones . . . . .	82
5.7. Derecho a la prueba . . . . .	82
a) Normas generales . . . . .	82
b) Práctica de la prueba . . . . .	83
5.8. Derecho al trámite de audiencia . . . . .	83
5.9. Derecho a información pública. . . . .	84
5.10. Derecho a desistir o renunciar . . . . .	85
5.11. Derecho a la protección de datos . . . . .	85
<b>Capítulo 4 Identificación y firma . . . . .</b>	<b>87</b>
1. Introducción . . . . .	87
2. La identificación electrónica en general . . . . .	87
2.1. Firma electrónica. . . . .	88
2.2. Sello electrónico . . . . .	88
2.3. Claves concertadas y otros . . . . .	88
2.4. La adaptación a las particularidades municipales . . . . .	90
3. Los sistemas de firma electrónica de las personas interesadas: autenticidad, integridad e inalterabilidad . . . . .	91
4. La identificación y la firma en el procedimiento administrativo . . . . .	93
5. El derecho-deber de relacionarse electrónicamente con las AA.PP. . . . .	95
6. Los problemas de la digitalización masiva de documentos . . . . .	96
<b>Capítulo 5 Registros: el Registro Electrónico General. . . . .</b>	<b>99</b>
1. Concepto y disposición de creación . . . . .	99
1.1. Concepto . . . . .	99
1.2. Disposición de creación . . . . .	102
2. Asientos del Registro General. . . . .	106
2.1. Forma . . . . .	106

2.2. Cómputo de plazos en el registro.....	108
3. Recibo automático de las entradas .....	109
4. Canales de acceso al Registro General .....	109
5. Interoperabilidad y homologación de registros electrónicos. Referencia a SIR-ORVE .....	110
6. Registro presencial «residual» y digitalización.....	113
7. Régimen transitorio de los registros en papel.....	113
<b>Capítulo 6 Gestión documental.....</b>	<b>115</b>
1. La política de gestión documental.....	115
1.1. La gestión documental como premisa de la Administración digital.....	115
1.2. Concepto .....	116
1.3. Contenido .....	117
2. La correcta conformación de documentos administrativos: contenido, firma y metadatos .....	118
2.1. Contenido, firma y metadatos.....	118
2.2. La identificación única e inequívoca de cada documento por medio de convenciones adecuadas, que permitan clasificarlo, recuperarlo y referirse al mismo con facilidad ..	122
2.3. Asociación de los metadatos mínimos obligatorios y, en su caso, complementarios, vinculados al documento electrónico, a lo largo de su ciclo de vida, e incorporación al esquema de metadatos .....	125
3. Tipos, forma y requisitos de las copias electrónicas.....	131
3.1. Tipos de documentos (electrónicos).....	131
a) Documentos administrativos electrónicos.....	131
b) Cualquier otro documento electrónico susceptible de formar parte de un expediente electrónico .....	132
3.2. Las copias auténticas.....	132
3.3. Las copias simples o no auténticas.....	133
4. El archivo electrónico .....	135
4.1. Entrada en vigor .....	136
4.2. Concepto .....	136
4.3. Garantías que debe ofrecer el archivo .....	137
<b>Capítulo 7 Documentos esenciales.....</b>	<b>139</b>
1. Las resoluciones.....	139
1.1. Concepto .....	140

1.2. Tipos . . . . .	140
1.3. Contenido. La motivación y los recursos . . . . .	142
1.4. Requisitos . . . . .	143
2. Las notificaciones . . . . .	143
2.1. Concepto . . . . .	143
2.2. Normas generales . . . . .	145
2.3. Notificaciones en papel . . . . .	149
2.4. Notificaciones electrónicas . . . . .	150
3. Patologías de las notificaciones . . . . .	151
3.1. Plazo y contenido . . . . .	151
3.2. Omisión de requisitos . . . . .	152
3.3. Rechazo . . . . .	152
3.4. Notificación infructuosa . . . . .	153
Apéndice 1 <b>Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2022, sobre el RD 203/2021</b> . . . . .	155
1. Introducción . . . . .	155
2. Modificaciones de las NNTTII previstas en el ENI . . . . .	156
3. Sistema de información administrativa . . . . .	157
4. Sedes electrónicas . . . . .	157
5. Superposición de sello en CSV para AAA . . . . .	158
6. Certificados electrónicos de personas físicas . . . . .	159
7. Copias auténticas y copias simples . . . . .	159
8. Primera notificación en papel . . . . .	160
9. Dirección electrónica habilitada única . . . . .	161
10. Notificación por comparecencia en la sede electrónica . . . . .	161
11. Validez probatoria de las copias simples . . . . .	162
12. Destrucción de documentos en papel . . . . .	163
13. Sistema de interconexión de registros . . . . .	164
14. Plataformas de intermediación de datos . . . . .	165
Apéndice 2 <b>Reflexiones sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2022, sobre el RD 203/2021</b> . . . . .	167
1. Introducción . . . . .	167
2. Sujetos obligados a relacionarse electrónicamente. Eventual regulación discriminatoria . . . . .	168

3. Libre elección del cauce relacional y su modificación. Su comprobación de forma ágil pero también segura. . . . .	169
4. Extensión de la obligación de relación electrónica por vía reglamentaria . . . . .	170
5. Aviso meramente informativo de la puesta a disposición de la notificación. Seguridad jurídica y eventual indefensión. . . . .	171
6. Primera notificación en papel . . . . .	173
<b>Bibliografía . . . . .</b>	<b>175</b>

## PRESENTACIÓN

Esta monografía es el producto de varias aproximaciones prácticas. En primer lugar, deriva del material empleado en el Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna (Valencia) para las acciones formativas dirigidas a su personal. En segundo término, de otros materiales destinados a cursos en diferentes foros. Y, en tercer lugar, del enorme e imprescindible intercambio de opiniones, debates, consultas y experiencias que me facilita mi condición de coordinador, junto a M.<sup>a</sup> Carmen García Álvarez y Luis Jesús de Juan Casero, de la Comunidad de Administración electrónica de INAP Social.

No pretende ser un tratado, sino simplemente un material de apoyo para empezar a comprender que la normativa que regula el procedimiento administrativo ya no es exclusivamente un dominio de los juristas, sino que precisa de un enfoque multidisciplinar. Con ese propósito, se ha intentado tratar los diferentes epígrafes entrelazando con el estricto análisis jurídico el enfoque tecnológico y el propio de la Ciencia Archivística.

Desde otra perspectiva, también se recogen en el texto innumerables aportaciones de compañeros de profesión y de colegas de otros ámbitos de conocimiento, señaladamente archiveros y personal TIC, que me han ayudado a abrirme a un enfoque multidisciplinar de la Administración digital sin el que no es posible comprender la arquitectura del sistema normativo alumbrado en 2015.

Agradezco a todos ellos su permanente magisterio y animo a quienes tengan interés en estas materias a compartir dudas y conocimientos con otros perfiles profesionales.

Con ese bagaje, se ha intentado tratar asuntos que se alejan un poco de la tradición del Derecho administrativo, centrada en exponer las piezas, herramientas e instituciones jurídicas con las que se construye el procedimiento administrativo y se ha procurado hacer hincapié en otros aspectos —tecnológicos o propios de la Ciencia Archivística— que suelen ser soslayados en las publicaciones al uso y que demandan un esfuerzo de apertura a nuevas áreas

de conocimiento que, por cierto, no suelen estar presentes con la intensidad requerida en los temarios empleados para acceder al empleo público.

Por último, es necesario indicar que el autor no puede eludir su sesgo municipalista que salpica gran parte del texto. Sin embargo, no se estima que ello pueda impedir a personas de otros sectores sentirse interesadas por este manual.

Como reza el lema oficioso de la Comunidad de Administración digital de INAP Social, prohibido no dudar.

## CAPÍTULO 1

# INTRODUCCIÓN: «CERO PAPEL». ESTRUCTURA DE LA NORMA Y PRINCIPALES NOVEDADES. APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO BÁSICO. LOS ESQUEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD E INTEROPERABILIDAD

### 1. INTRODUCCIÓN: «CERO PAPEL»

La reforma del régimen jurídico de las AA.PP. y del procedimiento administrativo común separa ambos campos normativos y los regula en dos normas distintas: la Ley de procedimiento administrativo (LPAC), por un lado, y la Ley de régimen jurídico del Sector Público (LRJSP), por otro. En la primera se aborda un enfoque *ad extra*, con especial preocupación por las relaciones de las AA.PP. con los ciudadanos, mientras que la segunda se ocupa de la vertiente *ad intra*, centrándose en los aspectos internos de la organización básica de las AA.PP.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), publicada en el BOE n.º 236, de 2 de octubre, regula tanto el procedimiento administrativo, íntegramente electrónico, para dictar actos administrativos, como el procedimiento para la elaboración de normas. En otras palabras, el procedimiento administrativo tanto para dictar actos como para aprobar disposiciones de carácter general o, lo que es lo mismo, la potestad reglamentaria de las AA.PP.

Se impone la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, derogando y asumiendo en gran parte el contenido de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP), que estableció, por una parte, el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las AA.PP. y, correlativamente, la obligación

de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pudiera ejercerse.

La norma reconoce que no se ha logrado una aplicación generalizada de los medios electrónicos como forma normal de tramitación de los procedimientos administrativos y de relación de las Administraciones con ciudadanos y empresas. Fracaso que, a nuestro modo de ver, no responde a una falta de convencimiento de sus bondades por parte de los gestores públicos, sino que se debe a varias razones:

- la falta de estrategias claras y uniformes en cada sector de la AP y, especialmente, en el ámbito de la Administración local;
- la insuficiente integración de diferentes disciplinas que, ineludiblemente, han de ser tenidas en cuenta en el diseño de la Administración electrónica, lo que ha producido como efecto una tendencia a subordinar los procesos de transformación a las nuevas tecnologías;
- una excesiva urgencia en la implantación de normas de tramitación electrónica, sin un análisis previo del impacto presupuestario que implica su adopción;
- una ausencia de liderazgo interno claramente definido;
- un evidente fracaso de las políticas de firma electrónica vinculadas al e-DNI u otros sistemas físicos de firma electrónica;
- la excesiva dependencia del sector privado en el diseño de programas, que en demasiadas ocasiones obligan al gestor público a adaptar su actuación a las aplicaciones disponibles, cuando lo lógico sería invertir esta adaptación;
- una excesiva dispersión normativa;
- la falta de actualización de las AA.PP. a los requerimientos de la LOPDGDD;
- un inasumible volumen de requerimientos tecnológicos y jurídicos derivados del ENI y del ENS.

Sin embargo, en lugar de afrontar los problemas que están en la base de este fracaso, el legislador opta por imponer la tramitación electrónica de los procedimientos como forma general de actuación de las Administraciones. Desde esta perspectiva, parece suponerse que los problemas apuntados se resuelven con una nueva ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y la Ley 11/2007, de 22 de junio, y profun-

dice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico con «cero papel».

Es fácil augurar una implantación muy complicada de la nueva norma si previamente no se reconoce que el problema latente en el fondo del asunto no es normativo, sino de medios y de claridad en las estrategias para la implantación de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo. Recuérdese que la LRBRL priva a los municipios de menos de 20.000 habitantes de las competencias en esta materia, que son transferidas de un plumazo a las Diputaciones Provinciales. Enorme responsabilidad que debería ser afrontada con sosiego y con una estrategia clara del conjunto de programas informáticos necesarios para la correcta articulación del nuevo procedimiento con «cero papel», los nuevos registros telemáticos, los gestores de expedientes, los sistemas de firma electrónica pública y de los ciudadanos, con la decidida apuesta por sistemas de identificación basados en claves concertadas, su integración en las plataformas de interoperabilidad del Estado, fundamentalmente en relación con la factura electrónica y su inserción en el nuevo procedimiento administrativo que, dicho sea de paso, implica que los ciudadanos siguen teniendo el derecho a presentar documentos en papel. En estos casos, el art. 30.5 establece la obligación de digitalizarlos para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose el original al interesado. Además, se remite a un reglamento la posibilidad de establecer la obligación de presentar determinadas solicitudes, escritos y comunicaciones por medios electrónicos para determinados procedimientos.

## 2. ESTRUCTURA DE LA NORMA Y PRINCIPALES NOVEDADES

El *Título Preliminar* establece el *ámbito objetivo y subjetivo* de la Ley, así como los principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones. Sólo mediante Ley puedan establecerse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta norma, pudiéndose concretar reglamentariamente ciertas especialidades del procedimiento referidas a la identificación de los órganos competentes, plazos, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

El *Título I, de los interesados* en el procedimiento, regula entre otras cuestiones, las especialidades de la *capacidad de obrar* en el ámbito del Derecho administrativo, haciéndola extensiva a los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos cuando la Ley así lo declare expresamente. En materia de *representación*, se incluyen nuevos medios para acreditarla en el ámbito exclusivo de las Administraciones Públicas, como son el apoderamiento *apud acta*, presencial

o electrónico, o la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública u Organismo competente. Igualmente, se dispone la obligación de cada Administración Pública de contar con un registro electrónico de apoderamientos, pudiendo las Administraciones territoriales adherirse al del Estado, en aplicación del principio de eficiencia, reconocido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Por otro lado, se consagra la separación entre *identificación y firma electrónica y la simplificación* de los medios para acreditarlas, de modo que, con carácter general, sólo será necesaria la primera, y se exigirá la segunda cuando deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Tanto los sistemas de identificación como los de firma previstos en esta Ley son coherentes con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (eIDAS).

El *Título II, de la actividad de las Administraciones Públicas* se estructura en dos capítulos. El *Capítulo I sobre normas generales de actuación* identifica como novedad, los *sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas*.

Asimismo, en el citado capítulo se dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un *Registro Electrónico General*, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado.

En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un *archivo electrónico único* de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento. En esta materia es imprescindible acometer la creación de *equipos multidisciplinares* (informáticos, archiveros y secretarios) que establezcan una estrategia para la aprobación del *índice de series documentales* y los *esquemas mínimos de metadatos del documento y el expediente electrónico*. Sólo desde las series documentales podremos definir los períodos de conservación y, en consecuencia, si es necesaria la firma longeva, además del resto de «etiquetas» que tendremos que trasladar al esquema de metadatos. Si esto no se hace, a mi modo de ver, será imposible gestionar la información.

También se regula el *régimen de validez y eficacia de las copias*, se aclara y simplifica el actual régimen y se definen los requisitos necesarios para que una copia sea auténtica, las características que deben reunir los documentos

emitidos por las Administraciones Públicas para ser considerados válidos, así como los que deben aportar los interesados al procedimiento, estableciendo con carácter general la obligación de las Administraciones Públicas de no requerir documentos ya aportados por los interesados, elaborados por las Administraciones Públicas o documentos originales, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

El *Capítulo II, de términos y plazos* establece las reglas para su cómputo, ampliación o la tramitación de urgencia. Como principal novedad destaca la introducción del *cómputo de plazos por horas* y la declaración de los *sábados como días inhábiles*, unificando de este modo el cómputo de plazos en el ámbito judicial y el administrativo.

El *Título III, de los actos administrativos* se estructura en tres capítulos y se centra en la regulación de los *requisitos* de los actos administrativos, su *eficacia* y las reglas sobre *nulidad y anulabilidad*, manteniendo en su gran mayoría las reglas generales ya establecidas por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Se introducen importantes novedades en materia de *notificaciones electrónicas*, que serán preferentes y se realizarán mediante comparecencia en la sede electrónica, en la dirección electrónica habilitada única, o combinando ambos sistemas según corresponda. El problema de la DEUH es el coste unitario de cada notificación, que está fijado en 0,57 €. Mientras que la comparecencia en la sede electrónica nos obliga a establecer el servicio con las garantías de sellado de tiempo y control de plazos para acreditar la práctica de la notificación o su rechazo (10 días desde el acceso a la notificación).

El *Título IV, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común* se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca que los anteriores procedimientos especiales sobre potestad sancionadora y responsabilidad patrimonial que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulaba en títulos separados, ahora se han integrado como especialidades del procedimiento administrativo común.

Se incorpora a las fases de iniciación, ordenación, instrucción y finalización del procedimiento el *uso generalizado y obligatorio de medios electrónicos*; se regula el *expediente administrativo* estableciendo su formato *electrónico* y los documentos que deben integrarlo.

Como novedad dentro de este título, se regula la *tramitación simplificada* del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de la posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El *Título V, de la revisión de los actos en vía administrativa* mantiene las mismas vías previstas en la 30/1992, de 26 de noviembre, permaneciendo por

tanto la *revisión de oficio* y la tipología de *recursos administrativos* existentes hasta la fecha (alzada, potestativo de reposición y extraordinario de revisión). No obstante, cabe destacar como novedad la posibilidad de que cuando una Administración deba resolver una pluralidad de recursos administrativos que traigan causa de un mismo acto administrativo y se hubiera interpuesto un recurso judicial contra una resolución administrativa o contra el correspondiente acto presunto desestimatorio, el órgano administrativo podrá acordar la suspensión del plazo para resolver hasta que recaiga pronunciamiento judicial. *Se suprimen las reclamaciones previas en vía civil y laboral*, debido a la escasa utilidad práctica que han demostrado hasta la fecha.

El *Título VI, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa* de las Administraciones Públicas recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito. Se pretende fomentar la *participación de los ciudadanos* en el procedimiento de elaboración de normas con la obligación de recabar la opinión de ciudadanos y empresas.

Además, todas las Administraciones divulgarán un *Plan Anual Normativo* en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, imponiéndose la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

Por lo que respecta a las *disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales*, cabe aludir a la adhesión por parte de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a los registros y sistemas establecidos por la Administración General del Estado en aplicación del principio de eficiencia reconocido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Destaca igualmente, la disposición sobre las especialidades por razón de la materia referidas a los procedimientos de aplicación de los tributos y revisión en materia tributaria y aduanera, las de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo, así como las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

### 3. APROXIMACIÓN AL MARCO NORMATIVO BÁSICO. LOS ESQUEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD E INTEROPERABILIDAD

Como dice el Preámbulo de la propia LPAC, la reforma del ordenamiento jurídico público se articula en dos ejes fundamentales: las relaciones *ad extra* y *ad intra* de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

También se invoca el artículo 149.1. 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española que atribuye al Estado, entre otros aspectos, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, esta nueva generación de leyes que son la cabecera del Derecho administrativo español recogen en gran parte la regulación de la Ley 30/1992, de 29 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que reconoció el impacto de las Tecnologías de la Información y Comunicación y cuyo contenido es recogido también en gran parte por las nuevas Leyes 39 y 40 de 2015.

Este marco general, confirmado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, se complementa con dos grandes bloques normativos: la seguridad y la interoperabilidad.

#### 3.1. Seguridad

Así, el primer bloque se plasma en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENS).

El ENS está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos necesarios para una protección adecuada de la información tratada y los servicios prestados por las entidades de su ámbito de aplicación, con objeto de asegurar el acceso, la confidencialidad, la integridad, la trazabilidad, la autenticidad, la disponibilidad y la conservación de los datos, la información y los

servicios utilizados por medios electrónicos que gestionen en el ejercicio de sus competencias.

En la siguiente imagen se pueden apreciar las 73 medidas previstas en el ENS:



Fuente: Presentación, *El nuevo Esquema Nacional de Seguridad*, de Miguel Ángel AMUTIO GÓMEZ. Diseño gráfico, CCN.

El Centro Criptológico Nacional (CCN), incardinado en el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) es el Organismo responsable de garantizar la seguridad las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las diferentes entidades del Sector Público, así como la seguridad de los sistemas que procesan, almacenan o transmiten información clasificada.

Para ello, mantiene un catálogo de publicaciones en el que se incluyen diversas guías, instrucciones y normas técnicas.

### **3.2. Interoperabilidad**

Este segundo bloque de la normativa básica se aglutina en torno al Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENI).

Contiene los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica.

Se definen tres dimensiones de la interoperabilidad:

#### **a) Organizativa** (artículos 8 y 9 ENI).

Las AA.PP. establecerán y publicarán las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico que pongan a disposición del resto de Administraciones (la Plataforma de Intermediación de Datos).

Las AA.PP. mantendrán actualizado:

- SIA: inventario de Información Administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y servicios que prestan de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos.
- DIR3: relación actualizada de sus órganos administrativos y oficinas de registro y atención al ciudadano, y sus relaciones entre ellos. Dichos órganos y oficinas se codificarán de forma unívoca y esta codificación se difundirá entre las Administraciones públicas.

#### **b) Semántica** (artículo 10 ENI).

Se establecerá y mantendrá actualizada la Relación de modelos de datos de intercambio que tengan el carácter de comunes, que serán de preferente aplicación para los intercambios de información en las AA.PP. Para ello, esta-

blecerán y publicarán los correspondientes modelos de datos de intercambio de obligatoria aplicación para los intercambios de información en las Administraciones públicas.

**c) Técnica** (artículo 11 ENI).

Las Administraciones públicas usarán estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos. Esto implica que los documentos y servicios de Administración electrónica que las AA.PP. emisoras pongan a disposición de los ciudadanos o de otras AA.PP.:

- Se encontrarán, como mínimo, disponibles mediante *estándares abiertos*<sup>1</sup>.
- Serán, según corresponda, visualizables, accesibles y funcionalmente operables en condiciones que permitan satisfacer el principio de *neutralidad tecnológica* (no discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica).

**d) Desarrollo del ENI.**

El desarrollo del ENI se ha traducido en Normas Técnicas de Interoperabilidad, obligatorias para todas las AA.PP. y sus correspondientes Guías de Aplicación, que ayudan a la aplicación de las NTI.

Actualmente, disponemos de 12 NTI con sus correspondientes Guías:

- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares.*
- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.*
- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos.*
- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico.*
- *Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración.*

---

<sup>1</sup> Estándar abierto: Aquel que reúna las siguientes condiciones:

- sea público y su utilización sea disponible de manera gratuita o a un coste que no suponga una dificultad de acceso,
- su uso y aplicación no esté condicionado al pago de un derecho de propiedad intelectual o industrial.

- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación de datos.*
- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Relación de modelos de datos.*
- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.*
- *Requisitos de conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones Públicas.*
- *Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.*
- *Modelo de Datos para el Intercambio de asientos entre las entidades registrales.*
- *Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información.*



## CAPÍTULO 2

# FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO. SEDE ELECTRÓNICA Y CARPETA CIUDADANA. SERVICIOS COMUNES Y PLATAFORMAS DE INTEROPERABILIDAD

### 1. FUNCIONAMIENTO ELECTRÓNICO DEL SECTOR PÚBLICO

La regulación de las normas básicas que definen el funcionamiento electrónico del Sector Público se establece en el Capítulo V del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), artículos 38 a 46.

En dichos preceptos se alude a las piezas que van a ser empleadas para establecer la maquinaria necesaria: sede electrónica, portal de internet, sistemas de identificación de las AA.PP., Actuaciones Administrativas Automatizadas y sus sistemas de firma específica, firma electrónica del personal al servicio de las AA.PP., intercambio de datos en entornos cerrados, seguridad e interoperabilidad de la firma electrónica, archivo de documentos y ubicación de los sistemas de información y comunicaciones.

#### 1.1. La sede electrónica. Distinción sede/portal

Un portal o página web es un espacio en internet, normalmente acotado mediante una URL (siglas en inglés de *Uniform Resource Locator*, en español, Localizador Uniforme de Recursos).

La URL está asociada al DNS (en inglés *Domain Name System*: es decir, Sistema de Nombres de Dominio). Se trata de un método de denominación empleado para nombrar a los dispositivos que se conectan a una red a través del IP (*Internet Protocol* o Protocolo de Internet). El nombre de

dominio se traduce a una IP, que es, descrito de forma muy simple, un número que identifica un equipo conectado a la red.

Las DNS están controladas por una entidad sin ánimo de lucro denominada Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (en inglés, *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*; ICANN). Las llaves de acceso a los ordenadores que controlan el DNS son única y exclusivamente controladas por la ICANN. Con 7 llaves de acceso a su ordenador principal que reparte entre 14 personas.

Un portal de internet de las AA.PP. es, según el artículo 39 de la LRJSP, un punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de Derecho Público que permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente. Es un sitio web que ofrece al usuario el acceso a una serie de recursos y de servicios relacionados con un mismo sujeto jurídico-público, poniendo al alcance de la ciudadanía diferentes tipos de recursos: enlaces webs, buscadores, foros, documentos, aplicaciones, etc.

Según el artículo 38 de la LRJSP, la sede electrónica es una dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

La creación de la sede electrónica debe respetar los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

Además, dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, *certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web* o medio equivalente.

El artículo 10 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por

medios electrónicos, dice que se podrán crear una o varias sedes electrónicas asociadas a una sede electrónica atendiendo a razones técnicas y organizativas. La sede electrónica asociada tendrá consideración de sede electrónica a todos los efectos

Y añade que el acto o resolución de creación o supresión de una sede electrónica o sede electrónica asociada será publicado en el boletín oficial que corresponda (en el caso de las entidades locales, el boletín oficial será el de la provincia).

El acto o resolución de creación determinará, al menos:

- a) El ámbito de aplicación de la sede electrónica o sede electrónica asociada.
- b) La identificación de la dirección electrónica de referencia de la sede electrónica o sede electrónica asociada que se cree, así como de las direcciones electrónicas de las sedes electrónicas que desde el momento de la creación ya sean asociadas de aquella. Las sedes electrónicas asociadas con posterioridad a la publicación del instrumento de creación se referenciarán en la mencionada dirección electrónica.
- c) La identificación de su titular.
- d) La identificación del órgano u órganos encargados de la gestión y de los servicios puestos a disposición en la misma.

En cuanto a sus contenidos, el artículo 11 de este RD 203/2021 indica los siguientes:

- a) La identificación de la sede electrónica o sede electrónica asociada, así como del órgano u organismo titular de la misma y los órganos competentes para la gestión de la información, servicios, procedimientos y trámites puestos a disposición en ella.
- b) La identificación del acto o disposición de creación y el acceso al mismo, directamente o mediante enlace a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente.
- c) La información necesaria para la correcta utilización de la sede electrónica, incluyendo su mapa o información equivalente, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relativa a propiedad intelectual, protección de datos personales y accesibilidad.
- d) La relación de sistemas de identificación y firma electrónica que sean admitidos o utilizados en la misma.

- e) La normativa reguladora del Registro al que se acceda a través de la sede electrónica.
- f) La fecha y hora oficial, así como el calendario de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos aplicable a la Administración en que se integre el órgano, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente que sea titular de la sede electrónica o sede electrónica asociada.
- g) Información acerca de cualquier incidencia técnica que acontezca e imposibilite el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, así como de la ampliación del plazo no vencido que, en su caso, haya acordado el órgano competente debido a dicha circunstancia.
- h) Relación actualizada de los servicios, procedimientos y trámites disponibles.
- i) Relación actualizada de las Actuaciones Administrativas Automatizadas vinculadas a los servicios, procedimientos y trámites descritos en la letra anterior. Cada una se acompañará de la descripción de su diseño y funcionamiento, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, así como los datos utilizados en su configuración y aprendizaje.

Además, en este mismo artículo 11 se relacionan los servicios mínimos disponibles:

- a) Un acceso a los servicios y trámites disponibles en la sede electrónica o sede electrónica asociada, con indicación de los plazos máximos de duración de los procedimientos, excluyendo las posibles ampliaciones o suspensiones que, en su caso, pudiera acordar el órgano competente.
- b) Un enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes.
- c) Los mecanismos de comunicación y procedimiento de reclamación establecidos al respecto de los requisitos de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones móviles del Sector Público.
- d) Un sistema de verificación de los certificados de la sede electrónica.
- e) Un sistema de verificación de los sellos electrónicos de los órganos, organismos públicos o entidades de derecho público que abarque la sede electrónica o sede electrónica asociada.
- f) Un servicio de comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos emitidos por los órganos, organismos públicos o entidades

de derecho público comprendidos en el ámbito de la sede electrónica, que hayan sido firmados por cualquiera de los sistemas de firma conformes a la LRJSP, y para los cuales se haya generado un código seguro de verificación.

- g) Un acceso a los modelos, y sistemas de presentación masiva, de uso voluntario, que permitan a las personas interesadas presentar simultáneamente varias solicitudes en la forma que establezca, en su caso, cada Administración, organismo público o entidad de derecho público titular de la sede electrónica o sede electrónica asociada.
- h) El acceso a los modelos normalizados de presentación de solicitudes que establezca, en su caso, cada Administración u organismo público o entidad de derecho público titular de la sede electrónica o sede electrónica asociada.
- i) Un servicio de consulta del directorio geográfico de oficinas de asistencia en materia de registros, que permita al interesado identificar la más próxima a su dirección de consulta.

## **1.2. Sistemas de identificación de las AA.PP.**

De forma paralela a lo que ocurre con la ciudadanía en la LPAC, también la LRJSP distingue entre identificación y firma de las AA.PP.

El artículo 40 de la LRJSP se ocupa de los sistemas de identificación, disponiendo que podrán identificarse mediante el uso de un *sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado* que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.

Estos certificados electrónicos incluirán el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente, así como, en su caso, la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos. Hemos de reparar en que el sello de órgano es una especialidad dentro del concepto general de sellos electrónicos de las AA.PP. Para entenderlo, conviene recordar una distinción básica derivada de la normativa europea aplicable. Así, el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE (eIDAS) viene a regular, simplificando sus términos, la distinción entre firma y sello.

Según las definiciones contenidas en el art. 3 del ReIDAS, podemos esquematizar las nociones relativas a firma y sello de la siguiente manera:

- *Firma electrónica*: los datos en formato electrónico anejos a otros datos electrónicos o asociados de manera lógica con ellos que utiliza el firmante para firmar. Con el fin de reforzar sus efectos probatorios en todo el territorio de la UE, suele basarse en un *certificado de firma electrónica*, que es una declaración electrónica que vincula los datos de validación de una firma con una *persona física* y confirma, al menos, el nombre o el seudónimo de esa persona física. Para entendernos, un CSV como sistema de firma no se basa en un certificado de firma y, por tanto, sus efectos probatorios son muy débiles.
- *Sello electrónico*: datos en formato electrónico anejos a otros datos en formato electrónico, o asociados de manera lógica con ellos, para garantizar el origen y la integridad de estos últimos. Para sustentar su validez probatoria, suelen basarse en un *certificado de sello electrónico*, que es una declaración electrónica que vincula los datos de validación de un sello con una *persona jurídica* y confirma el nombre de esa persona jurídica.

En ambos casos, si el certificado ha sido expedido por un prestador cualificado de servicios de confianza y cumple los requisitos establecidos en el anexo I del ReIDAS, será un certificado cualificado, con el máximo nivel probatorio.

Por tanto, si recopilamos todo lo expuesto, las AA.PP. se identifican mediante sellos electrónicos basados en certificados reconocidos o cualificados de sello.

### **1.3. Actuaciones Administrativas Automatizadas y sus sistemas de firma específica**

La LPAC sólo hace referencia a las Actuaciones Administrativas Automatizadas (AAA), pensando en ellas como trámites que pueden ser automatizados. La falta de una regulación más ambiciosa de esta materia nos obliga a deducir que deben producirse siempre dentro de un «expediente», con la complejidad funcional que ello conlleva.

Desde mi punto de vista, debería avanzarse en la distinción entre «procedimiento» y «servicio», de manera que en ambos casos puedan realizarse AAA. En el caso de servicios (o incluso, autoservicios), podría plantearse, por ejemplo, que la obtención de un certificado de empadronamiento no precisaría la

apertura de un expediente; debería bastar con la identificación del usuario, la firma de la solicitud y la obtención automática del certificado o volante, sin necesidad de abrir un expediente electrónico y todo lo que ello conlleva.

Era innovadora la regulación sobre estos aspectos contenida en el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la LPAC y la LRJSP, en materia de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, redacción que finalmente no se ha incorporado, por razones que desconozco, a su versión definitiva. Seguramente se ponderó en la decisión la doctrina del TC sobre las potestades de autoorganización de las CC.AA. y la autonomía local de las EE.LL., en la medida en que imponer la automatización podría vulnerarlas. Pero esto no debería haber impedido, teóricamente, aplicar el precepto solamente a la AGE.

Sea como fuere, dicha redacción disponía que, con arreglo a los medios materiales disponibles, la forma de tramitación para llevar a cabo una actuación administrativa deberá seguir el siguiente orden de prelación:

- *Automatizada*: cuando los criterios en los que se fundamente la decisión puedan ser objeto de tratamiento informatizado en relación con la información de soporte de esta, no siendo necesaria la intervención directa de un empleado público.
- *Colectiva*: cuando el análisis de la información que dé soporte a la decisión permita calificar a los expedientes mediante atributos que sirvan de base para que el empleado público pueda realizar la actuación sobre un colectivo de expedientes con atributos comunes.
- *Individual*: cuando no sea posible analizar informáticamente el contenido de la información de soporte a la decisión, porque no se pueda traducir a una regla de tramitación automatizada o a un atributo que clasifique el expediente para su tramitación colectiva o bien porque las condiciones del expediente así lo aconsejen, será necesario aplicar los criterios de decisión de forma individualizada.

De acuerdo con el artículo 41 de la LRJSP, actuación administrativa automatizada es cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

En estos casos, deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

En el ámbito local, es muy importante destacar que el art. 13.3 del RD 203/2021 dispone que en el caso de actuación administrativa automatizada se estará a lo dispuesto en la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Esta disposición adicional 8.<sup>a</sup> dice que, a los efectos del ejercicio en soporte electrónico de las funciones reservadas a los funcionarios regulados en el presente real decreto, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

(Esta DA fue introducida, *in extremis*, en la redacción definitiva del Real Decreto a propuesta de los secretarios de los ayuntamientos de Almassora y Tavernes de la Vallidigna y gracias a las gestiones de D. Miguel Ángel Amutio Gómez, a la sazón Subdirector General de Coordinación de Unidades TIC del Ministerio de Hacienda y Función Pública).

Los sistemas de firma a emplear en las AAA se establecen en el artículo 42 de la LRJSP, que indica que cada Administración Pública podrá determinar los supuestos de utilización de los siguientes sistemas de firma electrónica:

- a) *Sello electrónico* de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.

En términos estrictos del ReIDAS, la previsión de un sello para órganos unipersonales (personas físicas) rompe un poco los esquemas, puesto que lo que correspondería sería un sello de persona física-órgano administrativo. La asignación de sello puede explicarse porque, aunque el órgano sea persona física, su actuación se produce en el seno de una persona jurídica (la Administración en la que se inserta como órgano).

- b) *Código seguro de verificación* vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

El artículo 15.2 del RD 203/2021 amplía y concreta esta regulación, disponiendo que las Administraciones Públicas podrán utilizar los siguientes sistemas para su identificación electrónica y para garantizar el origen e integridad de los documentos electrónicos:

- a) Sistemas de identificación de las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas.
- b) Sello electrónico basado en un certificado electrónico cualificado y que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
- c) Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada.
- d) Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- e) Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

En cuanto a la firma de las AAA, el artículo 20 habilita estos sistemas:

- De sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
- Código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

Según el artículo 21 de este RD 203/2021, dicho CSV vinculará al órgano, organismo público o entidad de derecho público y, en su caso, a la persona firmante del documento, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento en la sede electrónica o sede electrónica asociada correspondiente mediante un procedimiento de verificación directo y gratuito para las personas interesadas.

Deberá garantizar, en todo caso:

- a) El origen e integridad de los documentos mediante el acceso a la sede electrónica o sede electrónica asociada correspondiente.
- b) El carácter único del código generado para cada documento.
- c) Su vinculación con el documento generado y, en su caso, con el firmante. El código seguro de verificación y la dirección electrónica de acceso a la sede electrónica o sede electrónica asociada deberán integrarse preferentemente en todas las páginas del documento firmado con dicho código. Cualquier modificación del documento generado

dará lugar a un nuevo documento con un código seguro de verificación diferente.

- d) La posibilidad de verificar el documento en la sede electrónica o sede electrónica asociada, como mínimo, por el tiempo que se establezca en la resolución que autorice la utilización de este procedimiento. Una vez que el documento deje de estar disponible en la sede electrónica o sede electrónica asociada, su disponibilidad por otros cauces se regirá por lo dispuesto en la estrategia de conservación implantada por cada Administración Pública a través de su política de gestión documental.
- e) Un acceso restringido al documento a quien disponga del código seguro de verificación, sin perjuicio de las garantías adicionales que se puedan establecer.

Además, según el n.º 3 de este precepto, en las comunicaciones de documentos electrónicos a otros órganos, organismos o entidades y cuando así lo determinen las partes implicadas, la interoperabilidad se garantizará mediante la superposición al código seguro de verificación de un sello electrónico de los previstos en el artículo 42 de la LRJSP, como mecanismo de verificación automática del origen e integridad de los documentos electrónicos en los términos que establezca la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico.

En otras palabras, si el documento resultante de la AAA se ha firmado con un CSV por estar así regulado, a efectos de intercambio deberá superponerse un sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado.

#### **1.4. Firma electrónica del personal de las AA.PP.**

Se regula en el artículo 43 de la LRJSP, que dice que sin perjuicio de lo previsto en los artículos 38 (sellos identificativos de las sedes electrónicas), 41 y 42 (Actuaciones Administrativas Automatizadas), la actuación de una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano o empleado público.

Cada Administración Pública determinará los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios. Esto debe regularse en la Política de Firma Electrónica.

nica. Según la Resolución de 27 de octubre de 2016, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Firma y Sello Electrónicos y de Certificados de la Administración, la PFE es el «conjunto de normas de seguridad, de organización, técnicas y legales para determinar cómo se generan, verifican y gestionan firmas electrónicas, incluyendo las características exigibles a los certificados de firma».

Por razones de seguridad pública los sistemas de firma electrónica podrán referirse sólo el número de identificación profesional del empleado público, en los términos del artículo 23 del RD 203/2021, mediante los denominados «certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional», siempre que se trate de actuaciones que afecten a información clasificada, a la seguridad pública, a la defensa nacional o a otras actuaciones para cuya realización esté legalmente justificado el anonimato.

Regulación que se completa en el artículo 22 del RD 203/2021, según el cual la actuación de una Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del titular del órgano competente o del empleado o empleada público a través del que se ejerza la competencia.

Cada Administración Pública determinará los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal. Estos sistemas podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios.

Los certificados electrónicos de empleado público serán cualificados y se ajustarán a lo señalado en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y la legislación vigente en materia de identidad y firma electrónica.

## **1.5. Intercambio de datos en entornos cerrados de comunicaciones**

El intercambio de datos es la herramienta esencial para, entre otros objetivos, garantizar los derechos de los interesados a no aportar documentos elaborados o que estén en poder de cualquier Administración, conforme al mandato expreso del artículo 53.1.d) de la LPAC.

Para ello, el artículo 44 de la LRJSP dice que los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en este artículo:

- Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a *una misma Administración Pública*, ésta determinará las condiciones y garantías por las que se regirá que, al menos, comprenderá la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.
- Cuando los participantes pertenezcan a *distintas Administraciones*, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas.

En todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan.

Por otra parte, debe recordarse aquí que el artículo 155 de la LRJSP (modificado por el artículo 4.2 del Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre) indica que de conformidad con lo dispuesto en el ReIDAS y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y su normativa de desarrollo, cada Administración deberá facilitar el acceso de las restantes Administraciones Públicas a los datos relativos a los interesados que obren en su poder, especificando las condiciones, protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos datos con las máximas garantías de seguridad, integridad y disponibilidad.

En ningún caso podrá procederse a un tratamiento ulterior de los datos para fines incompatibles con el fin para el cual se recogieron inicialmente los datos personales. De acuerdo con lo previsto en el artículo 5.1.b) del Reglamento (UE) 2016/679, no se considerará incompatible con los fines iniciales el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos.

Fuera de esos casos y siempre que las leyes especiales aplicables a los respectivos tratamientos no prohíban expresamente el tratamiento ulterior de los datos para una finalidad distinta, cuando la Administración Pública cesionaria de los datos pretenda el tratamiento ulterior de los mismos para una finalidad que estime compatible con el fin inicial, deberá comunicarlo previamente a la Administración Pública cedente a los efectos de que esta pueda comprobar dicha compatibilidad. La Administración Pública cedente podrá, en el plazo de diez días oponerse motivadamente. Cuando la Administración cedente sea la Administración General del Estado podrá en este supuesto, excepcionalmente y de forma motivada, suspender la transmisión de datos por razones de seguridad nacional de forma cautelar por el tiempo estrictamente indispensable para su preservación. En tanto que la Administración Pública cedente no comunique su decisión a la cesionaria esta no podrá emplear los datos para la nueva finalidad pretendida.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior los supuestos en que el tratamiento para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron los datos personales esté previsto en una norma con rango de ley de conformidad con lo previsto en el artículo 23.1 del Reglamento (UE) 2016/679.

El artículo 25 del RD 203/2021 dispone que los documentos electrónicos transmitidos en entornos cerrados de comunicaciones establecidos entre Administraciones Públicas, órganos, organismos públicos y entidades de derecho público serán considerados válidos a efectos de autenticación e identificación de los emisores y receptores en las condiciones establecidas en este artículo.

Cuando los participantes en las comunicaciones pertenezcan a una misma Administración Pública (por ejemplo, cuando se transmite un documento desde el registro electrónico a la unidad tramitadora), esta establecerá las condiciones y garantías por las que se registrará, que comprenderán, al menos, la relación de emisores y receptores autorizados y la naturaleza de los datos a intercambiar.

Cuando los participantes pertenezcan a distintas Administraciones Públicas, las condiciones y garantías citadas en el apartado anterior se establecerán mediante convenio suscrito entre aquellas.

En todo caso deberá garantizarse la seguridad del entorno cerrado de comunicaciones y la protección de los datos que se transmitan conforme a los requisitos establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad

## **1.6. Seguridad e interoperabilidad de la firma electrónica**

De lo expuesto hasta ahora puede deducirse que uno de los elementos clave del sistema es la firma electrónica como elemento constitutivo de los documentos administrativos según el artículo 26 de la LPAC. Para ello, el artículo 45 de la LRJSP dice las Administraciones Públicas podrán determinar los trámites e informes que incluyan firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basada en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica.

Añadiendo que, con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado.

Con ello se obtiene el efecto de reforzar los efectos probatorios del documento firmado sin el soporte de un certificado (CSV), puesto que al superponer el sello electrónico (que sí se basa en un certificado) se hace más fuerte su valor probatorio porque puede ser considerado «documento público» del artículo 317 n.º 5 y 6 de la LEC, con los efectos del 319.1 (prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de la identidad de los fedatarios y demás personas que, en su caso, intervengan en ella).

## 1.7. Archivo de documentos

El artículo 46 de la LRJSP, paralelo al 17 de la LPAC, dispone que todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.

Para ello, el artículo 17 de la LPAC dice que cada Administración deberá mantener un *archivo electrónico único* de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.

Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

El artículo 17 de la LPAC añade que los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar *la autenticidad, integridad y conservación del documento*, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión; además, la eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable.

Esta legislación está encabezada por el artículo 48 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que dice que forma parte del Patrimonio Histórico Español el Patrimonio Documental y Bibliográfico, constituido por cuantos bienes, reunidos o no en Archivos y Bibliotecas, se declaren integrantes de este en este capítulo.

En cuanto al patrimonio documental, el artículo 49 de dicha Ley 16/1985 indica que se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda

expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas *en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos*. Se excluyen los ejemplares no originales de ediciones.

Forman parte del Patrimonio Documental *los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público*, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

El artículo 52 de esta ley 16/1985 añade que todos los poseedores de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico están obligados a conservarlos, protegerlos, destinarlos a un uso que no impida su conservación y mantenerlos en lugares adecuados. Para determinadas categorías de datos, además, se restringe su ubicación al territorio de la Unión Europea (ver punto siguiente).

Los medios o soportes en que se almacenen documentos deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.

### **1.8. Ubicación de los sistemas de información y comunicaciones**

El artículo 46.bis de la LRJSP, añadido por el art. 4.1 del Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, regula la ubicación de los sistemas de información y comunicaciones para el registro de datos, disponiendo que los sistemas de información y comunicaciones para la recogida, almacenamiento, procesamiento y gestión:

- del censo electoral,
- los padrones municipales de habitantes y otros registros de población,
- datos fiscales relacionados con tributos propios o cedidos y
- datos de los usuarios del sistema nacional de salud,
- así como los correspondientes tratamientos de datos personales

— deberán ubicarse y prestarse dentro del territorio de la Unión Europea.

Los datos a que se refiere el apartado anterior no podrán ser objeto de transferencia a un tercer país u organización internacional, con excepción de los que hayan sido objeto de una decisión de adecuación de la Comisión Europea o cuando así lo exija el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España.

Aquí parece que se está haciendo referencia al Escudo de Privacidad UE-EE.UU., que permite que los datos personales se transfieran de una empresa de la UE a otra de los Estados Unidos, únicamente si dicha empresa procesa (es decir, usa, almacena y transfiere posteriormente) los datos personales con arreglo a una serie de normas de protección y salvaguardias bien definidas.

## 2. LA CARPETA CIUDADANA

La Carpeta Ciudadana no tiene una regulación singularizada, al menos al máximo nivel normativo. Ni la LPAC ni la LRJSP la contemplan.

El artículo 13.a) de la LPAC reconoce a toda la ciudadanía el derecho a comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.

Ya hemos visto que, de acuerdo con el artículo 39 de la LRJSP, el Punto de Acceso General, como su propio nombre indica, permite el acceso a través de internet a la información publicada y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente.

Además, el artículo 43.4 de la LPAC indica que los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

En coherencia con lo anterior, el artículo 53.1.a) añade que quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de estas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

Consciente de estas carencias y de la necesidad de una regulación más completa de la Carpeta Ciudadana del Sector Público estatal, el artículo 8 del RD 203/2021 la define como el área personalizada de las personas interesadas

en su relación con el Sector Público estatal. Esta regulación no es aplicable, en principio, a las entidades locales, seguramente por respeto al dogma de la autonomía local y a la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, lo que produce como efecto su orfandad regulatoria en nuestro ámbito. Sus funcionalidades se describen en dicho precepto en los siguientes términos:

- a) Permitir el seguimiento del estado de tramitación de los procedimientos en que sea interesado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.1.a) de la LPAC.
- b) Permitir el acceso a sus comunicaciones y notificaciones.
- c) Conocer qué datos suyos obran en poder del Sector Público estatal, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la normativa vigente.
- d) Facilitar la obtención de certificaciones administrativas exigidas por la normativa correspondiente.

Ahora bien, dado que se trata de aspectos estrechamente vinculados a la regulación de los contenidos y funcionalidades de la sede electrónica, no parece descabellado que se contemple en la resolución de creación de dicha sede electrónica la descripción de las funcionalidades de la Carpeta Ciudadana o adherirse a la Carpeta Ciudadana del Sector Público estatal en los términos del artículo 59 del citado RD 203/2021.

### 3. SERVICIOS COMUNES: LA GOBERNANZA TIC. SERVICIOS TIC DE USO COMPARTIDO EN LA AGE. SERVICIOS Y APLICACIONES DE LAS AA.PP. DECLARADAS DE FUENTES ABIERTAS

#### 3.1. Servicios comunes

La definición del concepto de «Servicios comunes» se establece en el artículo 68.1 de la LRJSP, indicando que les corresponde el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, cooperación internacional, acción en el exterior, organización y recursos humanos, *sistemas de información y comunicación*, producción normativa, asistencia jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, seguimiento, control e inspección de servicios, estadística para fines estatales y publicaciones.

En el anexo del ENI se define la noción de «Infraestructura o servicio común» como la capacidad organizativa y técnica que satisface necesidades comunes de los usuarios en diversos ámbitos de la Administración, junto con

su gobernanza operativa de apoyo, que pueden tener carácter horizontal o sectorial, con diversos modos de provisión, como servicio o como producto, o integración a modo de plataforma, que facilitan la interoperabilidad, la seguridad, las economías de escala, la racionalización y la simplificación de la actuación administrativa.

### 3.2. Servicios TIC de uso compartido

Más allá de esta definición genérica, el Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, indica que su objetivo es el desarrollo y ejecución de un modelo común de gobernanza de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos.

En su artículo 10 se indica que los medios y servicios TIC de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos serán declarados de *uso compartido* cuando, debido a su naturaleza o del interés común, respondan a necesidades transversales de un número significativo de unidades administrativas.

Se entiende por «medios y servicios» todas las actividades, infraestructuras técnicas, instalaciones, aplicaciones, equipos, inmuebles, redes, ficheros electrónicos, licencias y demás activos que dan soporte a los sistemas de información.

La declaración de medio o servicio compartido habilitará a la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para adoptar las medidas necesarias para su *provisión compartida*.

En el ámbito de la AGE, la utilización de los medios y servicios compartidos será de carácter obligatorio y sustitutivo respecto a los medios y servicios particulares empleados por las distintas unidades.

La Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones establecerá un Catálogo de Servicios Comunes del que formarán parte los medios y servicios compartidos, así como aquellas infraestructuras técnicas o aplicaciones desarrolladas por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones cuya provisión de manera compartida facilite la aplicación de economías de escala y contribuya a la racionalización y simplificación de la actuación administrativa.

Dentro de este Catálogo figurarán servicios de Administración digital orientados a integrar todas las relaciones de las Administraciones públicas con el ciudadano, mediante la provisión compartida, que le permita tener una visión integral de sus relaciones con las Administraciones públicas y acceso a todos los servicios *on-line*.

Como puede apreciarse, la declaración de servicios TIC de uso compartido restringe su ámbito de aplicación a la AGE y sus organismos dependientes, lo cual deriva, probablemente, del complejo diseño territorial derivado de la Constitución.

La DTIC elevó a la Comisión de Estrategia TIC del día 15 de septiembre de 2015, la siguiente propuesta de relación de servicios TIC de uso compartido:

1. Servicio unificado de telecomunicaciones.
2. Servicio de seguridad gestionada.
3. Servicio de alojamiento de infraestructuras TIC.
4. Servicio de nube híbrida (nubeSARA).
5. Servicio de correo electrónico unificado.
6. Servicio multicanal de atención al ciudadano.
7. Servicio de gestión del registro.
8. Gestión de notificaciones.
9. Gestión de nómina.
10. Servicio integrado de gestión de personal.
11. Servicio común de gestión económico-presupuestaria.
12. Servicio común de generación y validación de firmas electrónicas.
13. Servicio de gestión de expedientes y documentos electrónicos.
14. Servicio de gestión de archivo electrónico.

En abril de 2016 se aprobó el Plan de direccionamiento e interconexión de redes en la Administración para la interconexión de las redes de las Administraciones Públicas y, en particular, y a través de la Red SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones); el despliegue de servicios de Administración electrónica sobre la Red SARA y la interconexión con redes de administraciones públicas de otros Estados miembros de la Unión Europea, el despliegue y acceso a los servicios públicos europeos transfronterizos de Administración electrónica, a través de la Red SARA y de su enlace con la red transeuropea TESTA, que tiene a su vez su propio plan de direccionamiento.

En noviembre de 2018 se publicó en el PAe el Catálogo de Servicios de Administración Digital (<[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Racionaliza\\_y\\_Comparte/catalogo-servicios-admon-digital.html#.XcqWgldKi70](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Comparte/catalogo-servicios-admon-digital.html#.XcqWgldKi70)>) que la Secretaría General de Administración Digital, pone a disposición de todas las Administraciones Públicas para contribuir a impulsar el desarrollo de la Administración Digital y mejorar los servicios que se ofrecen a ciudadanos y a empresas, o internamente a los empleados públicos.

La SGAD es la responsable de impulsar y coordinar a la Administración del Estado para hacer realidad el planteamiento recogido en el Plan de Transformación Digital de la Administración del Estado (2015-2020), la Estrategia TIC, aprobada por el Consejo de Ministros en octubre de 2015 y en la primera Declaración de Servicios Compartidos, elaborados con la vista puesta en las leyes 39/2015 y 40/2015.

En particular, el Catálogo, persigue facilitar la implantación de la LPAC y de la LRJSP que configuran un escenario en el que, por un lado, la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones en sus múltiples vertientes de gestión interna, de relación con los ciudadanos y de relación de aquellas entre sí; y, por otro lado, son necesarios servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones tecnológicas que respondan a las múltiples previsiones realizadas en las mismas acerca del uso de los medios electrónicos.

Este Catálogo de Servicios de Administración Digital se estructura en los siguientes apartados:

- Administración digital y servicios al ciudadano.
- Gestión interna.
- Infraestructuras.
- Regulación, guías e informes relevantes.

### **3.3. Reutilización. Aplicaciones declaradas de fuentes abiertas**

Pese a esta previsión inicial, puede afirmarse que no existe una estrategia conjunta de servicios compartidos para el sector local, más allá de la obligación genérica de compartir recursos recogida en el artículo 157 de la LRJSP.

En efecto, la declaración de servicios TIC como servicios compartidos se circunscribe a la AGE y sus organismos dependientes, pero su regulación cierra la puerta a su compartición por las CC.AA. y EE.LL. Sólo cabe la posibilidad de compartir en términos de dicho precepto, las aplicaciones,

desarrolladas por sus servicios o que hayan sido objeto de contratación y de cuyos derechos de propiedad intelectual sean titulares, salvo que la información a la que estén asociadas sea objeto de especial protección por una norma. Las Administraciones cedentes y cesionarias podrán acordar la repercusión del coste de adquisición o fabricación de las aplicaciones cedidas.

Las aplicaciones a las que se refiere el apartado anterior podrán ser declaradas como *de fuentes abiertas*, cuando de ello se derive una mayor transparencia en el funcionamiento de la Administración Pública o se fomente con ello la incorporación de los ciudadanos a la Sociedad de la información.

Según el Anexo del RD 203/2021, una aplicación de fuentes abiertas es aquella que se distribuye con una licencia que permite la libertad de ejecutarla, de conocer el código fuente, de modificarla o mejorarla y de redistribuir copias a otras personas usuarias.

Como medida de fomento y garantía de compartición de aplicaciones, las Administraciones Públicas, con carácter previo a la adquisición, desarrollo o al mantenimiento a lo largo de todo el ciclo de vida de una aplicación, tanto si se realiza con medios propios o por la contratación de los servicios correspondientes, deberán consultar en el directorio general de aplicaciones, dependiente de la Administración General del Estado, si existen soluciones disponibles para su reutilización, que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades, mejoras o actualizaciones que se pretenden cubrir, y siempre que los requisitos tecnológicos de interoperabilidad y seguridad así lo permitan.

En este directorio constarán tanto las aplicaciones disponibles de la Administración General del Estado como las disponibles en los directorios integrados de aplicaciones del resto de Administraciones.

En el caso de existir una solución disponible para su reutilización total o parcial, las Administraciones Públicas estarán obligadas a su uso, salvo que la decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En coherencia con ello, el art. 158 impone a las AA.PP. la obligación de mantener directorios actualizados de aplicaciones para su libre reutilización, de conformidad con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Estos directorios deberán ser plenamente interoperables con el directorio general de la Administración General del Estado, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión.

Y para la AGE determina la obligación de mantener un directorio general de aplicaciones para su reutilización, de prestar apoyo para la libre reutilización

de aplicaciones y de impulsar el desarrollo de aplicaciones, formatos y estándares comunes en el marco de los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad.

A este respecto, el art. 17 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENI) indica que la AGE mantendrá el Directorio de aplicaciones para su libre reutilización que podrá ser accedido a través del Centro de Transferencia de Tecnología.

Las Administraciones públicas enlazarán los directorios de aplicaciones para su libre reutilización a los que se refiere 158 de la LRJSP, entre sí; y con instrumentos equivalentes del ámbito de la Unión Europea.

A estos efectos, se tendrá en cuenta las soluciones disponibles para la libre reutilización que puedan satisfacer total o parcialmente las necesidades de los nuevos sistemas y servicios o la mejora y actualización de los ya implantados.

Además, las Administraciones públicas procurarán la publicación del código de las aplicaciones, en desarrollo o finalizadas, en los directorios de aplicaciones para su libre reutilización con el fin de favorecer las actuaciones de compartir, reutilizar y colaborar, en beneficio de una mejor eficiencia.

La declaración de una aplicación como de fuentes abiertas, a los efectos de su compartición con otras AA.PP., se contempla en el artículo 16 del ENI, que establece las condiciones de licenciamiento de las aplicaciones y de la documentación asociada, y de otros objetos de información de los cuales las Administraciones públicas sean titulares de los derechos de propiedad intelectual y que éstas puedan poner a disposición de otras Administraciones públicas y de los ciudadanos, determinando que lo harán sin contraprestación y sin necesidad de convenio, teniendo en cuenta que el fin perseguido es el aprovechamiento y la reutilización, así como la protección contra su apropiación en exclusiva por parte de terceros, en condiciones tales que eximan de responsabilidad al cedente por el posible mal uso por parte del cesionario, así como la no obligación a la asistencia técnica o el mantenimiento por parte del cedente, ni de compensación alguna en caso de errores en la aplicación.

Las administraciones utilizarán para las aplicaciones que declaren como de fuentes abiertas aquellas licencias que aseguren que los programas, datos o información que se comparten:

- a) Pueden ejecutarse para cualquier propósito.
- b) Permiten conocer su código fuente.
- c) Pueden modificarse o mejorarse.

- d) Pueden redistribuirse a otros usuarios con o sin cambios siempre que la obra derivada mantenga estas mismas cuatro garantías.

Para este fin se procurará la aplicación de la Licencia Pública de la Unión Europea, sin perjuicio de otras licencias que garanticen los mismos derechos expuestos en los apartados anteriores.

## 4. PLATAFORMAS DE INTEROPERABILIDAD

### 4.1. Consideraciones generales

Las plataformas de interoperabilidad constituyen una herramienta esencial para el ejercicio del derecho de las personas interesadas a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración, tal y como prevén los artículos 28.2 y 53.1.d de la LPAC, y que conforman el nuevo *derecho a la interoperabilidad*.

El art. 28.2 de la LPAC indica que las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o *mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto*.

Este mismo precepto, en su n.º 3, dispone que las Administraciones Públicas no requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración. A estos efectos, el interesado deberá indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos, debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una *consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto*, salvo que conste en el procedimiento la oposición expresa del interesado o la ley especial aplicable requiera su consentimiento expreso. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran recabar los citados documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación.

Además, la DA 2.<sup>a</sup> de la LPAC, que entre otras materias se refiere a la plataforma de intermediación de datos dice que las CC.AA. y las EE.LL. podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la AGE. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Hay que puntualizar, a este respecto, que la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, en su FJ 11.f) interpreta esta previsión en el sentido de que «la disposición adicional segunda, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 admite otra interpretación, tal como resulta de las alegaciones de la Abogacía del Estado. La obligación de argumentar la decisión tomada ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 2/2012 sería solo una obligación de la instancia territorial de justificar en el propio expediente el cumplimiento de los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como de comunicar esta justificación al Estado; no implicaría la habilitación para ejercer un control administrativo. En particular, la previsión impugnada no haría depender la decisión autonómica o local de mantener o crear plataformas propias de la valoración que haga la Administración central de la justificación aportada. Comunicado el informe correspondiente, las Comunidades Autónomas y las entidades locales podrían ejercer su potestad de autoorganización en el sentido de preservar o instaurar sus propias plataformas, aunque el Estado considerase insuficiente la motivación dada. El único control posible sería el que hicieran, en su caso, los jueces y tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en torno a si la decisión de aquellas se ajusta a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el de los órganos encargados de la fiscalización (externa o interna) de las cuentas públicas. La limitación impuesta a las Comunidades Autónomas y a los entes locales sería una obligación de carácter meramente formal que, en cuanto tal, no vulnera su autonomía constitucionalmente reconocida (arts. 2 y 137 CE) ni invade las competencias autonómicas de ejecución. Se trataría de una base del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) que regularía una técnica de colaboración interadministrativa, esencial en el Estado de las Autonomías (entre otras muchas, STC 141/2016, FJ 7)».

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas.

El artículo 62 del RD 203/2021 regula las Plataformas de Intermediación de datos, indicando que dejarán constancia de la fecha y hora en que se produjo la transmisión, así como del procedimiento administrativo, trámite o actuación al que se refiere la consulta. Las plataformas de intermediación, o sistema

electrónico equivalente, existentes en el Sector Público deberán ser interoperables con la Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes y entre ellas.

La adhesión a las plataformas de intermediación de datos requerirá que se garantice el cumplimiento de las condiciones de seguridad exigidas por los cedentes de la información para el tratamiento de datos por parte de la plataforma encargada del tratamiento de dichos datos y de los cesionarios de estos.

En el ámbito estatal, se dispondrá de la Plataforma de Intermediación de Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes a que se refiere la LPAC. Dicha Plataforma será gestionada la Secretaría General de Administración Digital y actuará como un punto a través del cual cualquier órgano, organismo público o entidad de derecho público podrá consultar los datos o documentos asociados al procedimiento de que se trate, con independencia de que la presentación de los citados datos o documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate.

La Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado actuará como punto de conexión con el sistema técnico regulado por el Reglamento (UE) n.º 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, para el intercambio automático de datos o documentos a nivel europeo.

## **4.2. La Plataforma de Intermediación de Datos**

La Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Protocolos de intermediación de datos, regula el intercambio intermediado de datos a través de la Plataforma de intermediación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el ámbito establecido en el artículo 3 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Cualquier organización podrá acceder a información sobre servicios de intercambio de datos disponibles a través de la Plataforma de intermediación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o, en su caso, a través del correspondiente nodo de interoperabilidad.

La incorporación de nuevos servicios en la Plataforma de Intermediación se coordinará entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el organismo cedente correspondiente.

En el caso de servicios comunes ofrecidos por las CC.AA., la incorporación de nuevos servicios se aprobará previamente en el Comité Sectorial de Administración Electrónica.

El actual marco regulatorio parece bastante corto, dado que sus anclajes normativos se limitan a las pocas referencias de los artículos 28 y 53 de la LPAC, así como su DA 2.<sup>a</sup>, además de menciones sectoriales en materia tributaria (Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos); acreditación de la identidad a través del DNI (Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependiente) y certificados de empadronamiento (Real Decreto 523/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento, como documento probatorio del domicilio y residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes).

## CAPÍTULO 3

# DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LAS AA.PP. Y EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### 1. INTRODUCCIÓN: LOS DOS CÍRCULOS

La Ley distingue distintas posiciones jurídicas de los ciudadanos, recogiendo lo establecido en la norma precedente (Ley 30/1992), regulando, por una parte, el círculo de los *derechos de las personas en sus relaciones con las AA.PP.* y, por otra, un círculo más pequeño de los *derechos de las personas como interesadas en el procedimiento.*

Ambos círculos presuponen la *capacidad de obrar*; que es una condición necesaria tanto para ejercitar los derechos que la Ley atribuye a los ciudadanos en general y los que le asigna como interesados en un expediente.

La capacidad se regula en el artículo 3 de la LPAC, que dispone que tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas:

- a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.
- b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.
- c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

## 2. PRIMER CÍRCULO: DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SUS RELACIONES CON LAS AA.PP. (ART. 13 LPAC)

El artículo 13 de la LPAC establece el listado de los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas y que se concretan en:

- a) *A comunicarse* con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
- b) *A ser asistidos* en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) *A utilizar las lenguas oficiales* en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
- d) *Al acceso a la información pública, archivos y registros*, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.
- e) *A ser tratados con respeto y deferencia* por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- f) *A exigir las responsabilidades* de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
- g) *A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica* contemplados en esta Ley.
- h) *A la protección de datos de carácter personal*, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

En este sentido, el artículo 28.2 dice que los interesados *tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración*. La Administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos *salvo que el interesado se opusiera a ello*. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.

Las *Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta*

*a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.*

Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente.

- i) Cualesquiera *otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.*

Estos derechos se entienden sin perjuicio de los reconocidos en el artículo 53 referidos a los interesados en el procedimiento administrativo y que exponemos a continuación.

### 3. SEGUNDO CÍRCULO: DERECHOS DE LAS PERSONAS COMO INTERESADAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (ARTÍCULO 53 LPAC)

Cuando la ciudadanía, además de esa condición, tiene interés en un expediente concreto, la norma le atribuye otros derechos vinculados a ello, además de los que con carácter general establece el artículo 13.

Antes de entrar a analizar estos derechos, conviene mencionar la regulación de las personas interesadas.

#### 3.1. Las personas interesadas en el procedimiento (expediente)

Según el artículo 4 de la LPAC; se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, como titulares de intereses legítimos colectivos, tienen también la condición de interesadas (en el campo del Derecho administrativo, un ejemplo claro son los Colegios Profesionales y los Sindicatos).

Según el artículo 7 de la LPAC, cuando en una solicitud, escrito o comunicación figuren *varios interesados*, las actuaciones a que den lugar se efectuarán con el representante o el interesado que expresamente hayan señalado, y, en su defecto, con el que figure en primer término.

Además, de acuerdo con el art. 8 de la LPAC, si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.

Desde el punto de vista práctico, parece oportuno hacer un esfuerzo para distinguir los conceptos de expediente y procedimiento. El Anexo del ENI se refiere a la noción de *procedimiento administrativo* como proceso formal regulado jurídicamente para la toma de decisiones por parte de las Administraciones públicas para garantizar la legalidad, eficacia, eficiencia, calidad, derechos e intereses presentes, que termina con una resolución en la que se recoge un acto administrativo; este proceso formal jurídicamente regulado se implementa en la práctica mediante un proceso operativo que coincide en mayor o menor medida con el formal.

Por proceso operativo se entiende el conjunto organizado de actividades que se llevan a cabo para producir un producto o servicio; tiene un principio y fin delimitado, implica recursos y da lugar a un resultado.

Por su parte, el artículo 70 de la LPAC (que se basa, casi literalmente, en el artículo 164 del ROF) define el concepto de *expediente administrativo* como el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

De esta regulación se puede deducir que el legislador no ha sido muy cuidadoso a la hora de establecer claramente la distinción entre procedimiento y expediente, llegando incluso a utilizar ambos términos indistintamente, cuando en realidad son cosas distintas: el procedimiento es el género y el expediente la especie. Pongamos un ejemplo: si hemos definido en nuestro manual o catálogo el procedimiento para la tramitación de contratos menores, esto sería el género, mientras que cada uno de los que tramitemos para contratar con un

tercero determinado, a un precio cierto, será la especie: el expediente. De tal modo que, realmente, los interesados lo son no en un procedimiento, sino en un expediente.

### **3.2. Derechos de las personas en su condición de interesadas en el procedimiento administrativo**

De los derechos del interesado en el procedimiento administrativo se ocupa el artículo 53 disponiendo que, además del resto de derechos previstos en esta ley, los interesados en un procedimiento administrativo tienen los siguientes derechos:

- a) *A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.*

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el *Punto de Acceso General electrónico de la Administración* que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de estas, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan.

- b) *A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.*
- c) *A no presentar documentos originales salvo que, de manera excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario. Asimismo, en el caso que excepcionalmente deban presentar un documento original, tendrán derecho a obtener una copia autenticada de éste. Esto implica un cambio trascendental, que nos obliga a confiar en las copias simples y a prevenir sistemas de comprobación a posteriori, de manera análoga a lo que ocurre con las comunicaciones previas o declaraciones responsables.*

- d) A no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas.
- e) A formular *alegaciones*, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a *aportar documentos* en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- f) A obtener *información y orientación* acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- g) A actuar *asistidos de asesor* cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.
- h) A cumplir las obligaciones de *pago a través de los medios electrónicos* previstos en el artículo 98.2.

Este precepto dice que cuando de una resolución administrativa, o de cualquier otra forma de finalización del procedimiento administrativo prevista en esta ley, nazca una obligación de pago derivada de una sanción pecuniaria, multa o cualquier otro derecho que haya de abonarse a la Hacienda pública, éste se efectuará preferentemente, salvo que se justifique la imposibilidad de hacerlo, utilizando alguno de los medios electrónicos siguientes:

- a) Tarjeta de crédito y débito.
- b) Transferencia bancaria.
- c) Domiciliación bancaria.
- d) Cualesquiera otros que se autoricen por el órgano competente en materia de Hacienda Pública.

Los procedimientos operativos para los pagos a la hacienda municipal se establecen en el Cuaderno 60 de la Asociación Española de Banca, relativo a la recaudación de tributos y otros ingresos municipales (Madrid, noviembre 2015). El cuaderno 60 nació el mes de junio de 1992 como consecuencia de las solicitudes que los diferentes entes de la Administración local estaban haciendo al sistema financiero para colaborar en la recaudación de sus tributos, satisfaciendo esas demandas y estableciendo un procedimiento normalizado único para el cobro de cuotas o tributos periódicos, ya fuese mediante

la modalidad de pago por ventanilla o domiciliación en cualquier entidad de crédito operante en España.

Posteriormente, fruto de la experiencia se amplió el procedimiento recaudatorio al resto de gravámenes y deudas no tributarias, implantándose un nuevo documento de pago (Modalidad 2) y un sistema recaudatorio para las autoliquidaciones cumplimentadas por el propio contribuyente.

La fecha de entrada en vigor de esta versión (60012) del Cuaderno 60 se produjo el 2 de noviembre de 2015, siendo el único procedimiento válido a partir de la misma.

Por otra parte, deberíamos contemplar la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen efectuar sus ingresos en la Tesorería mediante Bizum, que es un proveedor de servicios de pago de España, fruto de la colaboración de la gran mayoría de las entidades bancarias del país para crear un sistema de pagos instantáneos entre particulares y de compras en comercios. Los principales accionistas de Bizum, SL son CaixaBank, Banco Santander, BBVA, y Sabadell.

Bizum gestiona un directorio que asocia los números IBAN y los números de teléfono móvil (alias) de los titulares. Es un sistema de transferencias inmediatas de cuenta a cuenta (de IBAN a IBAN) a través del móvil en el que participan 27 entidades bancarias. Son las entidades bancarias las que ofrecen el servicio a sus clientes a través de la propia app bancaria.

En principio, no ofrecen servicios específicos para el Sector Público, aunque debe plantearse su integración con la pasarela de pagos que se contrate al objeto de mejorar nuestro servicio a los ciudadanos.

El pago por medio de Bizum se asimila al de transferencia bancaria, con la singularidad que se realiza desde un dispositivo móvil; vinculándose tanto la cuenta del ordenante como del beneficiario a un número de teléfono móvil.

Para poder realizar la transferencia por medio de BIZUM, se requiere que tanto el ordenante como el beneficiario estén dados de alta en el proveedor de servicios de pago y utilizar una aplicación instalada en el móvil de la entidad financiera de la que es cliente.

En este sentido, el Cuaderno 60 de la AEB, relativo a la Recaudación de tributos y otros ingresos municipales, no contempla expresamente Bizum, por lo que se estima necesario analizar la forma en que dichos ingresos se van a contabilizar tanto en la Tesorería (a través del programa correspondiente) como en la Intervención (igualmente, mediante la aplicación de contabilidad de que se disponga).

- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Además de los derechos previstos en el apartado anterior, en el caso de *procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora*, los presuntos responsables tendrán los siguientes derechos:

- a) A ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia.
- b) A la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

## 4. LA REPRESENTACIÓN

### 4.1. Régimen jurídico de la representación

De acuerdo con el artículo 5 de la LPAC, los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.

Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, *deberá acreditarse la representación*. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia.

A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante:

- Apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal.
- Apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica.
- A través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente.

El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.

La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.

***a) El sustrato de la capacidad de obrar de las personas interesadas***

De acuerdo con el n.º 1 del artículo 32 del RD 203/2021 (que desarrolla el artículo 5 de la LPAC), las personas interesadas con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.

Como puede apreciarse, la posibilidad de actuar mediante representante es un derecho reconocido a las personas interesadas en el procedimiento, en los términos del artículo 4 de la LPAC, ya comentado.

Además, debe de tratarse de interesados que tengan capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, capacidad que es establecida por el artículo 3 de la LPAC, que se refiere a:

- a) Las personas físicas o jurídicas que ostenten capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles.
- b) Los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad,

tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate.

- c) Cuando la Ley así lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos.

La capacidad de obrar de las personas físicas se define como la aptitud o idoneidad para la realización de actos jurídicos eficaces. Dicho en otros términos, es la posibilidad que tiene una persona de ejercitar por sí misma, sin la intervención de terceros, los derechos de los que es titular y que le han sido reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Debe tenerse en cuenta, además, que la capacidad queda modulada por las restricciones derivadas de las circunstancias relativas a la situación de cada persona (edad, capacidades cognitivas reducidas, o circunstancias análogas) que pueden impedir, de forma parcial o total, que la persona se gobierne por sí misma, que pueda tomar decisiones libremente con pleno conocimiento de sus consecuencias. Desde esta perspectiva, es evidente que la capacidad de obrar de las personas físicas es el requisito primario para poder actuar en representación de otras.

En cuanto a las personas jurídicas, su capacidad se concreta en sus estatutos, que han de contemplar expresamente la posibilidad de actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.

### ***b) Regulación general de la acreditación de la representación***

Partiendo, pues, de que la capacidad de obrar en Derecho administrativo coincide con la capacidad civil, el artículo 5.3 de la LPAC obliga a acreditar la representación para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.

La norma no define el concepto de actos y gestiones de mero trámite, cuyo contenido hemos de deducir por exclusión: se trata de todos aquellos que no sean solicitudes, declaraciones responsables o comunicaciones, recursos, desistimientos y renunciaciones. Se suscita la duda relativa al término «solicitudes», puesto que gramaticalmente, toda actuación de un interesado implica una solicitud que, según el Diccionario de la Real Academia (2.<sup>a</sup> acepción), es una carta o documento en que se pide algo de manera oficial. Si esto es así, la

exención de acreditar la representación sólo afectaría a aquellas gestiones o trámites que no supusieran una solicitud (por ejemplo, efectuar un ingreso en la tesorería, recibir una notificación, presentar una factura, solicitar una cita previa, etc.).

Sea como fuere, el artículo 5.4 de la LPAC indica que la representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. El artículo 5.4 de la LPAC establecía tres sistemas: el apoderamiento *apud acta* por comparecencia personal, por comparecencia en la sede electrónica o a través de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos. Esta regulación es ampliada, certeramente, por el artículo 32.3 del RD 203/2021, que indica que se entenderá acreditada la representación:

- a) Mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica o sede electrónica asociada.
- b) Mediante acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente o en sus registros particulares de apoderamientos.
- c) Mediante un certificado electrónico cualificado de representante. En este aspecto, debe recordarse lo dispuesto por el artículo 10.2 de la LPAC, que habla de firma electrónica cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación»; sistemas de sello electrónico cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestador incluido en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación»; o cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido en los términos y condiciones que se establezca. Este artículo 32.3 restringe la acreditación de la representación a un certificado electrónico cualificado de representante, restricción que cobra sentido si observamos la exigencia del artículo 5 de la LPAC de dejar constancia fidedigna de su existencia, refuerzo probatorio que sólo puede proveer un certificado cualificado en términos del ReIDAS, dado que sólo la firma basada en un certificado cualificado surte idénticos efectos jurídicos que la manuscrita.
- d) Mediante documento público cuya matriz conste en un archivo notarial o de una inscripción practicada en un registro mercantil.

Debe hacerse notar que el artículo 32.4 concreta la forma de acreditar la representación de las personas jurídicas, aludiendo también al certificado electrónico cualificado de representante, entendiéndose en tal caso que el poder de representación abarca cualquier actuación ante cualquier Administración Pública.

El artículo 32.5 recoge las previsiones del artículo 5.7 de la LPAC y faculta a las Administraciones Públicas para habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones por medios electrónicos en representación de las personas interesadas. En la sede electrónica o sede electrónica asociada de cada una de las Administraciones Públicas se publicarán los trámites electrónicos que podrán realizarse con esta representación. Modalidad de representación que se concreta en el artículo 36 del RD 203/2021, a cuyo contenido nos remitimos.

### ***c) Patologías formales de la representación***

De acuerdo con el artículo 5.5 de la LPAC, el órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. Esta incorporación puede (y debería) ser sustituida por la consulta al REA, de manera que el documento electrónico que acredite el resultado de dicha consulta tendrá la condición de acreditación a estos efectos. Para ello, es evidente que tanto el REA de la AGE como los registros que puedan crearse por otras AA.PP. —plenamente interoperables con aquél y entre sí— han de estar totalmente operativos y, además, en condiciones de ofrecer con rapidez el soporte necesario para el enorme volumen de transacciones que va a materializarse a corto y medio plazo.

La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.

Hemos de recordar que el artículo 66.1.a) de la LPAC establece como uno de los requisitos de las solicitudes de iniciación la indicación del nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente. Y de acuerdo con el artículo 5.3 de dicha Ley, para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona deberá acreditarse la representación por cualquiera de los medios antes mencionados. Por tanto,

si se produce la omisión de dicha acreditación o ésta fuera defectuosa, procede su subsanación dado que el artículo 5.5 de la LPAC obliga al órgano competente para la tramitación del procedimiento a incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento.

En teoría, se supone que estas patologías en la acreditación de la representación van a ser marginales si el escenario de los registros electrónicos de apoderamientos que se diseña cumple sus finalidades, puesto que en estos casos y conforme al citado artículo 5.4 y 5, la representación puede acreditarse mediante su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente, incorporando al expediente administrativo el documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente.

Es problemática la referencia de este precepto a la incorporación al expediente del «documento electrónico» que acredite el resultado de la consulta al Registro, porque según el artículo 26.1 de la LPAC, para ser válido ha de incorporar firma electrónica (además del contenido y los metadatos correspondientes). Esta exigencia complica enormemente —si se quiere cumplir escrupulosamente— la automatización de las consultas mediante una rutina que apunte a la plataforma de intermediación y obtenga la referencia del repositorio donde se custodie el original electrónico, porque su automatización implica que el resultado de la consulta, el documento electrónico en el que se recoja, debería —al menos— disponer de una firma electrónica, bien del órgano responsable de dicho repositorio de custodia o bien del órgano que formula la consulta, con el fin de acreditar que dicha comprobación se ha efectuado correctamente. En este segundo escenario y en el caso de las EE.LL., dicha firma podría ser provista por el sello de órgano del secretario de la entidad consultante para actuaciones administrativas automatizadas (considerando que la consulta al REA podría programarse de tal manera que no requiriese intervención humana), puesto que la fe pública le corresponde en exclusiva a tenor del artículo 92.bis de la LRBRL, automatización que es posible gracias a la Disposición Adicional 8.<sup>a</sup> del RD 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Otra opción pasaría por admitir, en este caso de consulta al REA, que la firma del documento electrónico acreditativo de la misma puede proveerse mediante un CSV generado automáticamente por el sistema. En este sentido hay que recordar que el artículo 21.4.e) del RD 203/2021 establece que el plazo de disponibilidad para la verificación en la sede electrónica o sede electrónica asociada del código seguro de verificación aplicado a un documento será al menos de cinco años.

#### **d) La representación de las EE.LL. frente a otras Administraciones**

Una de las cuestiones que más incompreensiones está causando por parte de la AGE y las CC.AA. es la relativa a la potestad de representar a las entidades locales. La práctica demuestra —nuevamente— que las peculiaridades organizativas de las entidades que integran la Administración local son desconocidas por la regulación general de la materia, tanto en la LPAC como en el propio RD 203/2021.

En primer término, debe recordarse que el artículo 21.1.b) de la LRBRL dice que el alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta, entre otras atribuciones, la de *representar* al ayuntamiento. Análogamente, el artículo 34.1.b) atribuye al presidente de la diputación dicha facultad de representar a la entidad. En ambos casos, se trata de atribuciones no delegables.

Esta atribución de la representación de la entidad al alcalde o presidente se concreta en el artículo 41.12 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que alude a la suscripción de escrituras, documentos y pólizas.

Por tanto y a tenor de lo previsto por el artículo 34 del RD 203/2021, la atribución exclusiva de la representación debe articularse por medio de un certificado electrónico cualificado de representante, aunque no nos resistimos a abogar por el empleo del sello de órgano para la realización de actuaciones administrativas automatizadas.

En este contexto normativo, todos hemos experimentado los problemas que derivan de una concepción estricta de esta representación de cara a las relaciones electrónicas de las EE.LL. frente a otras administraciones, porque es evidente que carece de sentido exigir que alcaldes y presidentes de las diputaciones tengan que acceder a las correspondientes sedes electrónicas, identificarse y, cuando la norma lo requiera de acuerdo con el artículo 11.2 de la LPAC, firmar todos los documentos que la entidad transfiera a dichas administraciones.

Si pensamos en la multitud de trámites que diariamente se efectúan frente a otras administraciones, la realidad nos conduce a un empleo indebido de sus certificados de firma, que se entregan a las personas encargadas de la tramitación de los expedientes para que se identifiquen y firmen como alcalde o presidente. En otras ocasiones, se opta por designar como «representante» de la entidad local a la persona que tramita para que con su firma de empleado público pueda efectuar los trámites electrónicos correspondientes, vulnerando en tal caso la prohibición de delegar la representación de los citados arts. 21 y 34 de la LRBRL.

Por otra parte, es necesario recordar que la actuación de las personas jurídicas en el ámbito electrónico (y las entidades locales tienen naturaleza de personas jurídico-públicas) puede realizarse por medio de actuaciones administrativas automatizadas cuando ello sea factible en términos de la LRJSP, mediante el empleo del sello al que se refiere el artículo 6.1.b) de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, que alude a los certificados de sello electrónico y de autenticación de sitio web expedidos a personas jurídicas. El artículo 34.2 del RD 203/2021 dice que si los certificados admiten una relación de representación incluirán la identidad de la persona física o jurídica representada en las formas previstas en el apartado anterior, así como una indicación del documento, público si resulta exigible, que acredite de forma fehaciente las facultades del firmante para actuar en nombre de la persona o entidad a la que represente y, en caso de ser obligatoria la inscripción, de los datos registrales.

El artículo 6.2 de la Ley 6/2020 indica que, si los certificados admiten una relación de representación, incluirán la identidad de la persona física o jurídica representada, sin referirse a la posibilidad de incluir también la identidad de la persona física representante (que sería el caso del alcalde o presidente), pese a que ello sería posible —teóricamente— en el contexto del ReIDAS.

Recuérdese en este sentido que el considerando 50 del ReIDAS contempla expresamente la posibilidad de que las autoridades competentes de los Estados miembros utilicen sellos electrónicos avanzados, de lo que se deduce claramente que también podrán utilizar sellos electrónicos cualificados. Y, en consonancia con el considerando 59, los sellos electrónicos deben servir como prueba de que un documento electrónico ha sido expedido por una persona jurídica, aportando certeza sobre el origen y la integridad del documento. Añadiendo en el considerando 60 que los prestadores de servicios de confianza que expidan certificados cualificados de sello electrónico deben instaurar las medidas necesarias para poder determinar la identidad de la persona física que representa a la persona jurídica a la que se entregue el certificado cualificado de sello electrónico. Además de autenticar el documento expedido por la persona jurídica, los sellos electrónicos pueden utilizarse para autenticar cualquier activo digital de la persona jurídica, por ejemplo, programas informáticos o servidores (considerando 65). Para cerrar el círculo, el artículo 35.2 del citado ReIDAS dispone que un sello electrónico cualificado disfrutará de la presunción de integridad de los datos y de la corrección del origen de los datos a los que el sello electrónico cualificado esté vinculado.

De lo expuesto ¿no se puede deducir que es posible el empleo de sellos electrónicos cualificados para la actuación de las entidades locales en el contexto de sus relaciones con otras administraciones públicas, incluso fuera de los casos de actuaciones administrativas automatizadas, evitando prác-

ticas que pueden vulnerar la atribución de su representación al alcalde o presidente o, más allá, suponer una usurpación de funciones por el uso indebido de su tarjeta de representante?

A mayor abundamiento, el artículo 6.2 de la Ley 6/2020 ¿se ha quedado corto o puede interpretarse conforme al ReIDAS y entender que el sello de persona jurídica (del ayuntamiento o diputación) puede incluir datos relativos a la persona física representante (el alcalde o presidente)?

Y todo ello con independencia de las peculiaridades derivadas de la atribución —en exclusiva— de la fe pública administrativa a los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional, de acuerdo con lo previsto por el artículo 92.bis.1.a) de la LRBRL. Téngase en cuenta que esta atribución no implica que el habilitado nacional ostente la representación de la entidad local en la que está destinado, sino únicamente el ejercicio de la fe pública administrativa y restantes funciones reservadas que, en el ámbito de las relaciones electrónicas, se asimila al concepto de órgano tal y como —certeramente— dispone la DA 8.<sup>a</sup> del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

#### **4.2. Registro Electrónico General de Apoderamientos. ¿Un único registro de apoderamientos o tantos como administraciones públicas existan?**

Una de las piezas esenciales para fomentar las relaciones electrónicas es el Registro Electrónico de Apoderamientos, regulado en el artículo 6 de la LPAC, según el cual la AGE, las CC.AA. y las EE.LL. dispondrán de un *Registro Electrónico General de Apoderamientos*, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder.

La regulación contenida en el artículo 6 de la LPAC se ha visto afectada por la STC 55/2018, de 24 de mayo. De ahí, seguramente, se deduce el carácter restrictivo de la normativa que sobre esta cuestión contiene el RD 203/2021, de modo que, en el ámbito estatal, este registro será el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado, que no impedirá la existencia de registros particulares en cada Organismo donde se inscriban los poderes otorgados para la realización de trámites específicos en el mismo.

Cada Organismo podrá disponer de su propio registro electrónico de apoderamientos.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos pertenecientes a todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables entre sí, de modo que se garantice su interconexión, compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se incorporen a los mismos.

Los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos permitirán comprobar válidamente la representación de quienes actúen ante las Administraciones Públicas en nombre de un tercero, mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad, y a los protocolos notariales.

Los registros mercantiles, de la propiedad, y de los protocolos notariales serán interoperables con los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos.

Los asientos que se realicen en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán contener, al menos, la siguiente información:

- a) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del poderdante.
- b) Nombre y apellidos o la denominación o razón social, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal o documento equivalente del apoderado.
- c) Fecha de inscripción.
- d) Período de tiempo por el cual se otorga el poder.
- e) Tipo de poder según las facultades que otorgue.

Los poderes que se inscriban en los registros electrónicos generales y particulares de apoderamientos deberán corresponder a alguna de las siguientes tipologías:

- a) Un *poder general* para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración.
- b) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante en cualquier actuación administrativa ante *una Administración u Organismo concreto*.

- c) Un poder para que el apoderado pueda actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de *determinados trámites especificados en el poder*.

Cada Comunidad Autónoma aprobará los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración.

El apoderamiento *apud acta* se otorgará mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica haciendo uso de los sistemas de firma electrónica previstos en esta Ley, o bien mediante comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros.

Los poderes inscritos en el registro tendrán una *validez determinada máxima de cinco años* a contar desde la fecha de inscripción. En todo caso, en cualquier momento antes de la finalización de dicho plazo el poderdante podrá revocar o prorrogar el poder. Las prórrogas otorgadas por el poderdante al registro tendrán una validez determinada máxima de cinco años a contar desde la fecha de inscripción.

Las solicitudes de inscripción del poder, de revocación, de prórroga o de denuncia de este, podrán dirigirse a cualquier registro, debiendo quedar inscrita esta circunstancia en el registro de la Administración u Organismo ante la que tenga efectos el poder y surtiendo efectos desde la fecha en la que se produzca dicha inscripción.

El Registro Electrónico de Apoderamientos fue creado por el artículo 15 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la ley 11/2007 de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, permite hacer constar las representaciones que los ciudadanos otorguen a terceros para actuar en su nombre de forma electrónica ante la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes.

Además, mediante Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la AGE y en el registro electrónico de apoderamientos de las EE.LL. y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos *apud acta* a través de medios electrónicos.

## 5. ALGUNOS DERECHOS ESPECÍFICOS DE LAS PERSONAS INTERESADAS

Sin ánimo de ser exhaustivos, vamos a exponer a continuación algunos derechos de las personas interesadas que, bien por su novedad o bien por su trascendencia, conviene recordar.

### 5.1. Derecho a la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados

El artículo 12 de la LPAC lo reconoce imponiendo a las Administraciones Públicas la obligación de garantizar que los interesados pueden relacionarse con la ellas a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no obligados a relacionarse electrónicamente con ellas (los no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14) que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del Registro Electrónico General y obtención de copias auténticas.

Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento (debería decir expediente) administrativo podrá ser válidamente realizada por un *funcionario* público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.

En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

En el ámbito local, el ejercicio de la fe pública administrativa electrónica tiene unas características singulares, debido a la atribución exclusiva de su ejercicio a la Secretaría Municipal a tenor del artículo 92.bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

En desarrollo de esta previsión, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, regula la función reservada de fe pública en su artículo 3.2 y, con el fin de posibilitar su automatización, dispone en su DA 8.<sup>a</sup> que a los efectos del ejercicio en soporte electrónico de las funciones reservadas a los funcionarios regulados en el presente real decreto, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título X de la LRBRL.

Debemos recordar que la LPAC concede a las Administraciones Públicas una gran libertad para configurar el procedimiento administrativo electrónico proporcionando un amplio margen de maniobra para actuar, libertad que queda restringida, en el ámbito local, por lo expuesto anteriormente.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 318 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al regular el modo de producción de la prueba por documentos públicos, dice que los documentos públicos tendrán la fuerza probatoria establecida en el artículo 319 si se aportaren al proceso en original *o por copia o certificación fehaciente*, ya sean presentadas éstos en soporte papel o mediante documento electrónico, o si, habiendo sido aportado por copia simple, en soporte papel o imagen digitalizada, conforme a lo previsto en el artículo 267, no se hubiere impugnado su autenticidad.

Estableciendo el artículo 319.1 que los documentos públicos harán *prueba plena* del hecho, acto o estado de cosas que documenten, de la fecha en que se produce esa documentación y de *la identidad de los fedatarios* y demás personas que, en su caso, intervengan en ella.

Por tanto, es evidente que *la plena fuerza probatoria de los documentos administrativos del sector local debe articular correctamente la firma electrónica del secretario municipal*.

## 5.2. Derecho a elegir la lengua de los procedimientos

Según el artículo 15 de la LPAC, la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano. No obstante, lo anterior, los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma podrán utilizar también la lengua que sea cooficial en ella.

En este caso, *el procedimiento se tramitará en la lengua elegida por el interesado*. Si concurrieran varios interesados en el procedimiento, y existiera discrepancia en cuanto a la lengua, el procedimiento se tramitará en castellano, si bien los documentos o testimonios que requieran los interesados se expedirán en la lengua elegida por los mismos.

En los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, el uso de la lengua se ajustará a lo previsto en la legislación autonómica correspondiente.

La Administración Pública instructora deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de estos, que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción.

### **5.3. El derecho a obtener una resolución expresa**

Viene establecido en el artículo 21 de la LPAC como la obligación de la Administración de dictar resolución expresa y de notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

Se exceptúan de la obligación a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de declaración responsable o comunicación a la Administración.

El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

*Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.*

*Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses.* Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

- a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.
- b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.

Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

Este derecho a obtener una resolución expresa tiene, además, una concreción especial que incide en el deber de información, de tal manera que, en todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del *plazo máximo establecido para la resolución* de los procedimientos *y para la notificación* de los actos que les pongan término, así como de los *efectos que pueda producir el silencio administrativo*. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

Como garantía de este derecho/obligación, el artículo 24 de la LPAC regula los efectos del silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, disponiendo que, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla *estimada por silencio administrativo*, excepto en los siguientes supuestos (en los que los efectos del silencio serán desestimatorios):

- Que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.
- Procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución.
- Procedimientos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros, facultades relativas al dominio

público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

- Procedimientos de impugnación de actos y disposiciones y en los de revisión de oficio iniciados a solicitud de los interesados. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase y notificase resolución expresa, siempre que no se refiera a las materias enumeradas en el párrafo anterior de este apartado.

En cuanto a sus efectos jurídicos, este artículo 24 de la LPAC distingue los siguientes supuestos:

- La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento.
- La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

La producción del silencio administrativo no exime a la Administración de su obligación de resolver, pero con las siguientes modulaciones:

- a) En los casos de *estimación por silencio administrativo*, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser *confirmatoria* del mismo.
- b) En los casos de *desestimación por silencio administrativo*, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración *sin vinculación alguna al sentido del silencio*.

Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos *producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido*, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el *certificado acreditativo del silencio* producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese

entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.

Además, el artículo 88 de la LPAC, al regular el contenido de la resolución que ponga fin al procedimiento, recoge un haz de derechos directamente relacionados con ello. Así, hay un derecho a la *congruencia* de la resolución, al exigirse que se decida sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas de este.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

También se reconoce el derecho de los interesados —que es una prohibición para la Administración— a no ver agravada o empeorada la situación jurídica reconocida o declarada por la resolución impugnada (*reformatio in peius*) de modo que, en los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, *sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial* y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

Además, este mismo art. 88 de la LPAC establece la obligación de motivar las resoluciones en los casos a que se refiere el artículo 35<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> **Artículo 35. Motivación.**

1. Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho:
  - a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
  - b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
  - c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
  - d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.
  - e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
  - f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
  - g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
  - h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.

Expresarán, además, *los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos*, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. *De acuerdo con ello, es importante recalcar que esta información se incorpora al texto de la resolución, en su parte dispositiva que luego se recoge en la notificación.*

La resolución del procedimiento se dictará *electrónicamente* y garantizará la identidad del órgano competente, así como la autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley.

#### **5.4. El derecho a obtención de copias**

De acuerdo con el artículo 27.4 de la LPAC, los interesados podrán solicitar, en cualquier momento, la expedición de *copias auténticas de los documentos públicos administrativos que hayan sido válidamente emitidos por las Administraciones Públicas*. La solicitud se dirigirá al órgano que emitió el documento original, debiendo expedirse, salvo las excepciones derivadas de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el plazo de quince días a contar desde la recepción de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente.

Asimismo, las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir *copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo*.

El artículo 39.3 del RD 203/2021 matiza esta previsión indicando que cuando se presenten documentos originales o copias auténticas en soporte no electrónico, desde el momento en que sean digitalizados conforme a lo dispuesto en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, tendrán la consideración de copia electrónica auténtica de documento en soporte papel con la misma validez para su tramitación que los documentos aportados en soporte papel, conforme a las previsiones del artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

- 
- i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.
  2. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

La STS 638/2022, de 30 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (ponente D. Eduardo Calvo Rojas) resuelve la impugnación de la Generalitat de Catalunya sobre determinadas previsiones del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos.

La sentencia analiza si los títulos competenciales del Estado le habilitan para la regulación contenida en dicha norma y si esa regulación puede invadir ámbitos competenciales de las CC.AA.

Con carácter general, la Sentencia es llamativa porque maneja una serie de conceptos tecnológicos y de gestión documental hasta ahora poco presentes en el mundo judicial y los aplica para resolver la tensión entre las dimensiones semántica, técnica y organizativa de la interoperabilidad y la potestad de autoorganización de las CC.AA., entendiendo que, salvo la regulación de la destrucción de documentos en soporte no electrónico capturados antes de la entrada en vigor del RD 203/2021, el resto de los aspectos impugnados se ajustan a la legalidad.

El criterio del TS sobre esta cuestión es contundente:

- Si el proceso de digitalización se lleva a cabo de acuerdo con las correspondientes NNTTII, los documentos originales o copias auténticas no pierden su virtualidad, pues *el resultante de la digitalización tendrá la consideración de copia auténtica del documento en soporte papel; consideración ésta que no se da cuando lo que se digitaliza es una simple copia.*
- Dicho de otro modo, *la digitalización debidamente realizada hace que el documento digitalizado mantenga la misma relevancia y eficacia probatoria que el documento original (o copia auténtica) que ha sido objeto de digitalización.*
- *La digitalización no puede producir una suerte de «elevación del rango» por la que una copia simple pudiera pasar a convertirse en copia electrónica auténtica.*

En relación con este derecho a obtener copias y teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la interoperabilidad como instrumento para facilitar a los interesados sus relaciones con las AA.PP., el artículo 28 de la LPAC dispone que los interesados deberán aportar al procedimiento administrativo los datos y documentos exigidos por las Administraciones Públicas de acuerdo con lo dispuesto en la normativa aplicable. Asimismo, los interesados podrán aportar cualquier otro documento que estimen conveniente.

No obstante, la propia norma establece importantes reglas a este respecto.

**a) *Documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración***

Los interesados *no estarán obligados a aportar documentos que hayan sido elaborados por cualquier Administración*, La Administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos *salvo que el interesado se opusiera a ello*. No cabrá la oposición cuando la aportación del documento se exigiera en el marco del ejercicio de potestades sancionadoras o de inspección.

Las Administraciones Públicas deberán recabar los documentos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto.

Cuando se trate de informes preceptivos ya elaborados por un órgano administrativo distinto al que tramita el procedimiento, estos deberán ser remitidos en el plazo de diez días a contar desde su solicitud. Cumplido este plazo, se informará al interesado de que puede aportar este informe o esperar a su remisión por el órgano competente.

**b) *Documentos originales***

Además, como principio general que debería estar siempre presente en cualquier interacción con los interesados, las Administraciones *no exigirán a los interesados la presentación de documentos originales*, salvo que, con carácter excepcional, la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario.

Cuando con carácter excepcional, y de acuerdo con lo previsto en esta Ley, la Administración solicitara al interesado la presentación de un documento original y éste estuviera en formato papel, el interesado deberá obtener una copia auténtica, según los requisitos establecidos en el artículo 27, con carácter previo a su presentación electrónica. La copia electrónica resultante reflejará expresamente esta circunstancia.

**c) *Datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración***

Tampoco se podrá requerir a los interesados *datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración*.

Para posibilitar la captura de estos documentos en el expediente en que se necesiten, *el interesado deberá indicar* en qué momento y ante que *órgano administrativo* presentó los citados documentos, *debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos* u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, salvo que conste en el procedimiento la oposición expresa del interesado o la ley especial aplicable requiera su consentimiento expreso. Excepcionalmente, si las Administraciones Públicas no pudieran recabar los citados documentos, podrán solicitar nuevamente al interesado su aportación.

Las copias que aporten los interesados al procedimiento administrativo tendrán eficacia, exclusivamente en el ámbito de la actividad de las Administraciones Públicas.

Los interesados se responsabilizarán de la veracidad de los documentos que presenten.

## 5.5. Derecho a la subsanación y mejora

De conformidad con el artículo 68 de la LPAC, pueden distinguirse dos supuestos:

- La regla general de subsanación, consiste en que, si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, *se requerirá al interesado* para que, en un plazo de *diez días*, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21.

Siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

Respecto a la *mejora*, en los procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, el órgano competente podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla. De ello se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

- Supuesto específico de subsanación: si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, *se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.*

Esta cuestión no ha estado exenta de polémica, al menos hasta la entrada en vigor del RD 203/2021, que ha venido a aclarar las dudas que se había suscitado, disponiendo en su artículo 14 que si existe la obligación del interesado de relacionarse a través de medios electrónicos y aquel no los hubiese utilizado, el órgano administrativo competente en el ámbito de actuación requerirá la correspondiente subsanación, advirtiéndolo al interesado, o en su caso su representante, que, de no ser atendido el requerimiento en el plazo de diez días, se le tendrá por desistido de su solicitud o se le podrá declarar decaído en su derecho al trámite correspondiente, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la LPAC.

Este régimen de subsanación será asimismo aplicable a las personas físicas no obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas que hayan ejercitado su derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública de que se trate.

Cuando se trate de una solicitud de iniciación del interesado, la fecha de la subsanación se considerará a estos efectos como fecha de presentación de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.4 de dicha ley.

Y añade que en el caso de que el escrito o solicitud presentada adolezca de cualquier otro defecto subsanable, por la falta de cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 66, 67 y 73 de la LPAC, o por la falta de otros requisitos exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá su subsanación en el plazo de diez días, en los términos de los artículos 68.1 y 73.1 de la citada ley. Este plazo podrá ser ampliado hasta cinco días, a petición del interesado o a iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos, en su caso, presente dificultades especiales, siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva.

En síntesis, puede decirse que la regla general es que la subsanación se hará dentro del plazo establecido en el requerimiento y no comportará la pérdida del derecho al trámite. Esta regla general decae cuando se trate de solicitudes de inicio de sujetos obligados a relacionarse

electrónicamente o que, no estándolo, hayan optado por el canal digital. En estos casos, si la subsanación se hace fuera del plazo inicial para presentar la solicitud, aunque se haga dentro del fijado en el requerimiento, implicará la pérdida del derecho al trámite.

## 5.6. Derecho a formular alegaciones

Este es otro de los principales derechos de las personas interesadas, recogido en el artículo 53.1.e) de la LPAC con carácter general y regulado de forma pormenorizada en el art. 76. Según este precepto, los interesados podrán, *en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia*, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio.

Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.

Además, en todo momento podrán los interesados alegar los *defectos de tramitación* y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

## 5.7. Derecho a la prueba

### a) Normas generales

Junto con el derecho a formular alegaciones, el derecho a proponer, presentar y practicar pruebas se recoge en el artículo 77 de la LPAC, que indica que los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, *cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*.

Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor de este acordará la apertura de un *período de prueba* por un plazo *no superior a treinta días ni inferior a diez*, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Asimismo, cuando lo considere necesario, el instructor, a petición de los interesados, podrá decidir la apertura de un período extraordinario de prueba por un plazo no superior a diez días.

El instructor del procedimiento sólo podrá *rechazar* las pruebas propuestas por los interesados *cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada.*

En los procedimientos de carácter sancionador, los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien.

Los *documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad* y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos *harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.*

Cuando la prueba consista en la emisión de un informe de un órgano administrativo, organismo público o Entidad de derecho público, se entenderá que éste tiene carácter preceptivo.

Cuando la valoración de las pruebas practicadas pueda constituir el fundamento básico de la decisión que se adopte en el procedimiento, por ser pieza imprescindible para la correcta evaluación de los hechos, *deberá incluirse en la propuesta de resolución.*

#### **b) Práctica de la prueba**

De acuerdo con el artículo 78 de la LPAC, la Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.

En la notificación se consignará el *lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba*, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan.

En los casos en que, a petición del interesado, deban efectuarse pruebas cuya realización implique *gastos que no deba soportar la Administración*, ésta podrá exigir el anticipo de estos, a reserva de la liquidación definitiva, una vez practicada la prueba. La liquidación de los gastos se practicará uniendo los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de estos.

### **5.8. Derecho al trámite de audiencia**

Además de lo expuesto hasta ahora, el artículo 82 de la LPAC dispone que, instruidos los procedimientos, e *inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución*, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus

representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

La audiencia a los interesados será *anterior a la solicitud del informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o a la solicitud del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*, en el caso que éstos formaran parte del procedimiento.

Los interesados, *en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones* que estimen pertinentes.

Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite.

Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.

## **5.9. Derecho a información pública**

Según el artículo 83 de la LPAC, el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

A tal efecto, se publicará un anuncio en el Diario oficial correspondiente a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el expediente, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el *lugar* de exhibición, debiendo estar en todo caso a disposición de las personas que lo soliciten *a través de medios electrónicos en la sede electrónica correspondiente*, y determinará el *plazo* para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública *no otorga, por sí misma, la condición de interesado*. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

### **5.10. Derecho a desistir o renunciar**

Se regula en el artículo 94 de la LPAC, que reconoce a todos los interesados la facultad de desistir de su solicitud o, cuando ello no esté prohibido por el ordenamiento jurídico, renunciar a sus derechos.

Si el escrito de iniciación se hubiera formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado.

Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por *cualquier medio que permita su constancia, siempre que incorpore las firmas que correspondan* de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia.

Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la Administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

### **5.11. Derecho a la protección de datos**

El artículo 8.2 del RD 203/2021 *no es básico* y, por tanto, no obligatorio en principio para las CC.AA., EE.LL., Universidades y demás personas jurídico-públicas externas al sector estatal, salvo que se adhieran a ella. Esta norma regula la Carpeta Ciudadana del Sector Público estatal disponiendo que será el canal para que los ciudadanos puedan conocer qué datos suyos obran en poder del Sector Público estatal, sin perjuicio de las limitaciones que establezca la normativa vigente.

Por tanto, en el ámbito local nos hemos de remitir al artículo 13.h) de la LPAC, que reconoce el derecho de los ciudadanos a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, el considerando 63 y el artículo 13 del RGPD atribuyen ese derecho a las *personas interesadas*, con lo que se restringiría mucho su efectividad si partiéramos del *concepto de interesado del artículo 4 de la LPAC* y que dejaría fuera a los ciudadanos no interesados.

En sentido contrario, podría argumentarse que, en el RGPD, interesado no equivale al mismo concepto de nuestro Derecho interno, sino que se refiere a titular de los datos.

Sea como fuere, según dicho artículo 13 del RGPD, la información prevista en dicha norma ha de facilitarse en el momento de la recogida, cuando los datos personales se obtengan del propio interesado.

Cuando no se obtengan del interesado (en función de otros casos de tratamientos lícitos distintos del consentimiento), la información a que se refiere el artículo 14 del RGPD debería facilitarse, en mi opinión, desde el momento en que se obtienen.

Cuando se solicite el acceso con base en el artículo 15 del RGPD (es decir, en momentos posteriores al de la obtención) entiendo que se hará a solicitud del interesado.

Ponerlos a su disposición en la Carpeta Ciudadana sin que lo solicite me hace dudar si no supondría una vulneración los principios del artículo 5 del RGPD.

## CAPÍTULO 4

### IDENTIFICACIÓN Y FIRMA

#### 1. INTRODUCCIÓN

Como instrumento imprescindible para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (en general o como interesados en el procedimiento administrativo), la norma establece los sistemas de identificación y firma electrónica, incorporando a la regulación del procedimiento administrativo común el régimen de identificación, autenticación y acreditación establecido en la Ley 11/2007 y en el Reglamento (UE) 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, que distingue y regula diferenciadamente la *identificación electrónica* (Capítulo II) y la *firma electrónica* (sección cuarta del Capítulo III), así como los *servicios de confianza cualificados* (sección tercera del Capítulo III), y las *listas de confianza* (artículo 22).

El artículo 9 regula los sistemas admisibles de identificación de los interesados en los procedimientos estableciendo, como principio general, que las AA.PP. están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o razón social, según corresponda, que consten en el documento nacional de identidad o documento identificativo equivalente.

#### 2. LA IDENTIFICACIÓN ELECTRÓNICA EN GENERAL

Dicho artículo 9 reconoce a los interesados el derecho a la *identificación electrónica*, a través de cualquier sistema de identificación que cuente con un

registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, serán admitidos, los sistemas siguientes:

### **2.1. Firma electrónica**

Se trata de sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de *firma electrónica* expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación» establecidos en España. A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los certificados electrónicos de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica. En el caso particular de la Comunidad Valenciana, tenemos la suerte de tener muy cerca a la ACCV, que es una clara muestra de que desde el Sector Público se pueden hacer las cosas igual o mejor que el sector privado. Esto va un poco en contra de las corrientes neoliberales que imperan en la UE y que propugnan la entrada de la iniciativa privada en el sector de los servicios de certificación y firma electrónica, en el que, por principio, creo que deberíamos defender la gestión pública, al menos en cuanto a la certificación y firma de las AA.PP.

### **2.2. Sello electrónico**

Son sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación» establecidos en España.

### **2.3. Claves concertadas y otros**

La norma se remite a los sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento.

El RD-l 14/2019 ha añadido que en relación con los sistemas de identificación previstos en la letra c) del apartado anterior, se establece la obligatoriedad de que los recursos técnicos necesarios para la recogida, almacena-

miento, tratamiento y gestión de dichos sistemas se encuentren situados en *territorio de la Unión Europea*, y en caso de tratarse de categorías especiales de datos a los que se refiere el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, *en territorio español*. En cualquier caso, los datos se encontrarán disponibles para su acceso por parte de las autoridades judiciales y administrativas competentes.

Los datos a que se refiere el párrafo anterior no podrán ser objeto de transferencia a un tercer país u organización internacional, con excepción de los que hayan sido objeto de una decisión de adecuación de la Comisión Europea o cuando así lo exija el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Reino de España<sup>1</sup>.

El artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) se refiere a estos datos de carácter personal de categoría especial: origen étnico o racial, opiniones políticas, convicciones religiosas o filosóficas, afiliación sindical, datos genéticos, datos biométricos dirigidos a identificar de manera unívoca a una persona física, datos relativos a la salud o datos relativos a la vida sexual o las orientaciones sexuales de una persona física.

En todo caso, la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los interesados en el procedimiento administrativo.

Según la Orden PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se aprueba CI@ve, se trata de una plataforma común del Sector Público Admi-

---

<sup>1</sup> La Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EE.UU.) arbitraron el llamado **Escudo de Privacidad** para permitir que los datos personales se transfirieran de una empresa de la UE a otra de los Estados Unidos, con unas normas de protección y salvaguardias bien definidas. Sin embargo, debe hacerse constar que la STJUE de 16 de julio de 2020 (Caso Schrems) declaró inválida la Decisión de Ejecución (UE) 2016/1250 de la Comisión, de 12 de julio de 2016, con arreglo a la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la adecuación de la protección conferida por el Escudo de la Privacidad UE-EE.UU.

<<https://www.boe.es/boe/dias/2014/10/09/pdfs/BOE-A-2014-10264.pdf>>.

nistrativo Estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas.

Cl@ve es un sistema orientado a unificar y simplificar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Su objetivo principal es que el ciudadano pueda identificarse ante la Administración mediante claves concertadas (usuario más contraseña), sin tener que recordar claves diferentes para acceder a los distintos servicios.

Se trata de una plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica, un sistema interoperable y horizontal que evita a las Administraciones Públicas tener que implementar y gestionar sus propios sistemas de identificación y firma, y a los ciudadanos tener que utilizar métodos de identificación diferentes para relacionarse electrónicamente con la Administración.

Cl@ve admite dos posibilidades de uso:

- Cl@ve ocasional (Cl@ve PIN): sistema de contraseña de validez muy limitada en el tiempo, orientado a usuarios que acceden esporádicamente a los servicios, que se corresponde con el sistema PIN24H de la AEAT.
- Cl@ve permanente: sistema de contraseña de validez duradera en el tiempo, pero no ilimitada, orientado a usuarios habituales. Se corresponde con el sistema de acceso mediante usuario y contraseña, reforzado con claves de un solo uso por SMS, a los servicios de Seguridad Social. Este sistema será además el que permitirá el acceso al ciudadano a la firma en la nube.

## 2.4. La adaptación a las particularidades municipales

Se trata de aspectos que, desde mi punto de vista, deberían ser contemplados en la Política de Firma Electrónica. Aquí hay que hacer constar que la AGE ha sido reacia a aceptar la aprobación de PFE por parte de las diferentes AA.PP., dado que —supongo— no tiene sentido que los más de 8.200 municipios españoles hagan de su capa un sayo y aprueben documentos heterogéneos. Ello iría en contra de la interoperabilidad.

Pero, desde otra perspectiva, hay muchas cuestiones que deben ser reguladas para una correcta utilización de la firma electrónica. Y, si no se hace en un documento específico de PFE, al menos debería regularse de forma transparente en algún instrumento normativo. ¿Somos conscientes de que la asignación de tarjetas criptográficas de empleado público implica unos derechos

y unas obligaciones que deben fijarse normativamente, de forma transparente? ¿Cuál es el proceso de asignación de la tarjeta? ¿Quién lo decide y lo resuelve? ¿Nos hemos dado cuenta de la trascendencia que tiene la custodia y utilización de las tarjetas y los *tokens* para nuestras organizaciones? ¿Cuántas veces habéis visto un puesto de trabajo del que se ha ausentado su titular, con el *token* y la tarjeta dentro e, incluso, un adhesivo con la clave privada pegado en la pantalla?

Desde este enfoque, creo que se puede defender con un doble criterio normativo y funcional la aprobación de una PFE municipal que, en cuanto a los aspectos generales (estándares, entidades prestadoras de servicios aceptadas, sellos de tiempo, etc.) podría remitirse a la de la AGE y, respecto a los procesos de creación, derechos y deberes del titular de la tarjeta, sellos de órganos, supuestos de firma cualificada, casos de uso de claves concertadas, etc., establecer su propia regulación.

### 3. LOS SISTEMAS DE FIRMA ELECTRÓNICA DE LAS PERSONAS INTERESADAS: AUTENTICIDAD, INTEGRIDAD E INALTERABILIDAD

Recordemos que los sistemas de firma de las AA.PP. y sus empleados no se regulan en la LPAC (*ad extra*) sino en la LRJSP (*ad intra*) y, concretamente, en los artículos 42 a 45. Por tanto, ahora nos centraremos en los sistemas de firma de las personas interesadas.

El artículo 10 de la LPAC regula los sistemas de firma admitidos por las Administraciones Públicas, disponiendo que los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la *autenticidad* de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la *integridad e inalterabilidad* del documento.

Antes de entrar en el análisis de los sistemas de firma previstos por la LPAC, conviene recordar que el art. 3 del ReIDAS establece unas definiciones importantes para nuestro estudio:

- «*Identificación electrónica*»: es el proceso de utilizar los datos de identificación de una persona en formato electrónico que representan de manera única a una persona física o jurídica o a una persona física que representa a una persona jurídica.
- «*Firma electrónica*»: los datos en formato electrónico anejos a otros datos electrónicos o asociados de manera lógica con ellos que utiliza el firmante para firmar.

Puede ser básica, avanzada o cualificada/reconocida (en este último caso, con la intervención de un tercero de confianza que presta el servicio). Sólo la firma cualificada es equivalente a la manuscrita, aunque no se puede negar validez probatoria (menor que la cualificada) a los otros tipos de firma.

- «*Certificado de firma electrónica*»: una declaración electrónica que vincula los datos de validación de una firma con una persona física y confirma, al menos, el nombre o el seudónimo de esa persona.

Puede ser avanzado o cualificado (con la presencia de un tercero de confianza).

Un certificado electrónico es un documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad.

El certificado es consustancial a la firma cualificada.

Como ejemplo, la Política de Firma Electrónica de la de la AGE prevé que además de los atributos obligatorios que se especifican en cada uno de los estándares de cada formato de firma (CADES, XAdES, PAdES), en la firma deberá incluirse como mínimo y de manera obligatoria la siguiente información del firmante:

- Fecha y hora de firma (*signingTime*), excepto en el formato PAdES en el que debe indicarse dentro del diccionario *Signature*.
- *Certificado del firmante* (*signingCertificate*).
- Política de firma sobre la que se basa el proceso de generación de firma electrónica (*SignaturePolicyIdentifier*).
- Formato del documento original que es necesario para que el receptor conozca la forma de visualizar el documento; para XAdES se representará con el atributo *DataObjectFormat*; para CADES, el atributo es *content-Hints*; para PAdES, no es posible.

En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:

- a) Sistemas de *firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada* basados en *certificados electrónicos* reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación» establecidos en España. A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los certificados electrónicos de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

- b) Sistemas de *sello electrónico reconocido o cualificado y avanzado* basados en *certificados electrónicos* reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación» establecidos en España.
- c) *Cualquier otro sistema que las AA.PP. consideren válido*, en los términos y condiciones que se establezcan. El Preámbulo menciona expresamente los sistemas de *claves concertadas*, que parece la forma de identificación a la que se refiere la norma en este caso concreto.

Cada Administración Pública, organismo o entidad podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia. Ello debe hacerse, a nuestro modo de ver, en el *Reglamento de Política de Firma Electrónica* que cada Administración pública debe aprobar, aunque esta posibilidad (la de aprobar un RPFE por cada Administración), como hemos dicho, es rechazada en la práctica por el Ministerio).

#### 4. LA IDENTIFICACIÓN Y LA FIRMA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Al regular esta materia, la Ley parte de la distinción entre la posición de cualquier ciudadano frente a la Administración y la situación más concreta en la que *el ciudadano es parte en un procedimiento administrativo*. En este caso, el artículo. 11 establece los medios de identificación y firma en su seno, disponiendo que, con carácter general, para realizar cualquier actuación prevista en el procedimiento administrativo, será suficiente con que los interesados acrediten previamente su identidad a través de cualquiera de los medios de identificación previstos en esta Ley (firma electrónica, sello electrónico o clave concertada).

«*Sólo*» será obligatoria la firma de los interesados:

- a) Formular solicitudes.
- b) Presentar declaraciones responsables.
- c) Interponer recursos.
- d) Desistir de acciones.
- e) Renunciar a derechos.

Hemos puesto en cursiva el adverbio *sólo* porque, realmente, no se nos ocurren muchos otros supuestos de actuaciones de los interesados fuera de los

cinco previstos por este artículo, de manera que, a pesar de la redacción, parece que la regla general es la de la exigencia de firma electrónica.

Ahora bien, dado que entre estos supuestos no figura la acreditación de la recepción de las notificaciones mediante comparecencia en la sede electrónica (artículo 43.1) y prescindiendo de la DEHú (que implica costes para la Administración), parece que entraría en juego el régimen jurídico de los sistemas de identificación y, por tanto, sería admisible, por ejemplo, una clave concertada para acceder a la Carpeta Ciudadana y tener por practicada la notificación en el momento en que conste en la sede electrónica del ayuntamiento el acceso al acto notificado. En este caso, *la fehaciencia la debería proveer el sello de órgano del Secretario (titular en exclusiva de la fe pública administrativa) que, a través de una AAA, podría acreditar la fehaciencia de la recepción de la notificación. De otro modo, el sello de órgano de la sede electrónica acreditaría (con el sello de tiempo) la recepción de la notificación, pero sin el plus de la presunción iuris tantum que le otorga el sello de órgano «secretarial»*. Al menos, yo lo veo así.

Sin embargo, parece que hay un diferente régimen jurídico en la regulación de las notificaciones en papel (artículo 42.2), donde se exigen las mismas formalidades que en la Ley 30/92. Pero, de acuerdo con la literalidad de la norma, *no parece que sea exigible la firma para recibir las electrónicas*. Creo que esta diferencia de trato es consciente por parte del redactor de la norma, que busca precisamente fomentar las electrónicas.

Como contrapartida, las Administraciones Públicas deberán:

- Garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen (artículo 12.1).
- Asistir en el uso de los medios electrónicos a las personas físicas que lo soliciten (artículo 12.2), especialmente en cuanto a la identificación y la firma electrónica, presentación de solicitudes electrónicas y obtención de copias auténticas.
- Además, se prevé que, si alguno de los interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por empleados públicos mediante el uso del sistema de firma electrónica del que estén dotados para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el empleado público y preste su consentimiento expreso, debiendo quedar constancia de ello para los casos de discre-

pancia o litigio. Con esta finalidad, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un *registro de los empleados públicos habilitados para la identificación o firma* regulada en este artículo y que deberá ser plenamente interoperable y estar interconectado con los de las restantes Administraciones Públicas a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro, al menos, estarán inscritos todos los empleados públicos que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

## 5. EL DERECHO-DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LAS AA.PP.

La Ley establece también el derecho-deber de relacionarse electrónicamente con las AA.PP. en el artículo 14, disponiendo lo siguiente:

- Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las AA.PP. a través de medios electrónicos o no.
- En todo caso, están obligados a relacionarse electrónicamente para la realización de cualquier trámite:
  - a) Las personas jurídicas.
  - b) Las entidades sin personalidad jurídica.
  - c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se exija colegiación obligatoria, mencionándose concretamente a notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
  - d) Los representantes de un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con las AA.PP.
  - e) Los empleados de las AA.PP. para los trámites y actuaciones que realicen con ellas en su condición de empleado público, *en la forma que determine reglamentariamente cada Administración*. Otro aspecto que cabría en la PFE.
  - f) Las personas físicas determinadas reglamentariamente por cada Administración para determinados procedimientos, en razón de la capacidad económica, técnica profesional y otros motivos de los colectivos correspondientes. Esta es otra cuestión que debería ser regulada en el Reglamento de Política de Firma Electrónica, aunque con las objeciones antes expuestas.

Debe recordarse que el artículo 68.4 de la LPAC establece un trámite específico de subsanación de esta obligación, al disponer que si alguno de los sujetos a los que hace referencia el artículo 14.2 y 14.3 presenta su solicitud presencialmente, las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica. A estos efectos, *se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación.*

## 6. LOS PROBLEMAS DE LA DIGITALIZACIÓN MASIVA DE DOCUMENTOS

En esta materia creo que habría que reparar en la propia redacción del artículo 16.5, que se limita a decir que *los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado.* Hay que tener en cuenta que esta previsión entró en vigor el 2 de octubre de 2016. No parece que esto implique que se hayan de entregar los originales inmediatamente, aunque sería lo deseable. Pero no se infringiría la norma si la devolución se produjese *a posteriori*, aunque ello implicaría un nuevo desplazamiento del ciudadano o el gasto derivado de tener que enviárselo por correo certificado.

Aquí hay que recordar que el art. 27.3.b) dice que *las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.*

*Se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.*

*Y, reitero, para que la imagen codificada sea «fiel», la intervención del titular de la fe pública es imprescindible. En caso contrario, no será fidedigna y, por tanto, incumpliremos la ley.*

Este es otro aspecto de la importancia de tener aprobada una *Política de Gestión Documental electrónica* que regule, de acuerdo con el ENI y las Normas Técnicas de Interoperabilidad, la forma de *incorporar los metadatos en el momento de la captura del documento, es decir, al efectuar la copia*

*electrónica*. Y aquí también es esencial la posibilidad de automatizar con sello de órgano secretarial, la realización de la copia y, por tanto, su fehaciencia en la esfera de la fe pública electrónica. Para ello, hemos de preocuparnos de controlar la corrección jurídica del sello de órgano secretarial y, en particular, el cumplimiento de la NTI de digitalización que, como digo, debe estar amparada en una Política de Gestión Documental aprobada y publicada.



## CAPÍTULO 5

# REGISTROS: EL REGISTRO ELECTRÓNICO GENERAL

### 1. CONCEPTO Y DISPOSICIÓN DE CREACIÓN

#### 1.1. Concepto

La Ley no nos ofrece una definición del concepto de Registro General (ya no vamos a hablar de «electrónico», se presupone). No nos dice qué es, sino para qué sirve (artículo 16 de la LPAC): *cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares.*

En nuestro ámbito, la Sección Segunda del Capítulo 1 del Título VI del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), se ocupa de regular el Registro General de Documentos, aunque tampoco define su concepto.

En el Diccionario de la Real Academia se consignan dos acepciones del término «registro» que pueden resultar interesantes:

- De una parte, lugar y oficina donde se registra y, en las diversas dependencias de la Administración pública, departamento especial donde se entrega, anota y registra la documentación referente a ellas.
- También se define como libro, a manera de índice, donde se apuntan noticias o datos.

Centrándonos en esta última acepción del registro como soporte en el que se recibe, anota y registra la documentación referente a las Administraciones públicas, podemos apreciar su valor probatorio en cuanto a la entrada o salida de documentos. Este valor probatorio se confirma en el artículo 151.1 del ROF, que indica que en él ha de constar con claridad la entrada de los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente. Y el artículo 152 añade que *los libros o soporte documental del Registro*, no podrán salir bajo ningún pretexto de la Casa Consistorial. El acceso a su contenido se realizará mediante consulta de estos en el lugar en que se encuentren custodiados o mediante la expedición de certificaciones y testimonios. Para articular su valor probatorio, el artículo 162 del ROF dispone que con referencia a los asientos de los Libros del Registro podrán expedirse certificaciones autorizadas por el Secretario. Es decir, actúa como *soporte de la fe pública administrativa*, confiriendo a sus *asientos plena validez probatoria de la presentación o salida de documentos*, lo que resulta esencial para el cómputo de plazos en los procedimientos.

Valor probatorio que es refrendado por el artículo 16.3 de la LPAC, según el cual *el registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.*

Según el artículo 37 del RD 203/2021, las Administraciones Públicas dispondrán de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, que deberán ser plenamente interoperables de manera que se garantice su compatibilidad informática e interconexión en los términos previstos en el artículo 16 de la LPAC y en el artículo 60 de este Reglamento.

Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General en el que hará el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente.

Los registros electrónicos admitirán:

- a) Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo

dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.

- b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el párrafo anterior dirigido a cualquier Administración Pública.

El artículo 38 del RD 203/2021 dice que el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado será gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y se configura como el conjunto agregado de:

- a) Los asientos practicados a través de las aplicaciones de que dispongan las unidades que realicen anotaciones en registro.
- b) Las anotaciones que se realicen en cualquier aplicación que proporcione soporte a procedimientos específicos.
- c) Las anotaciones que se practiquen por medio del servicio electrónico para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones que no dispongan de modelos normalizados de presentación, independientemente de las Administraciones Públicas u organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes a las que vayan dirigidos. Dicho servicio electrónico será accesible desde la sede electrónica del PAgE de la Administración General del Estado.

Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas.

Por otra parte, este valor probatorio esencial se recogía en el art. 28.d) del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (aplicable solamente a la AGE), que atribuía al registro *funciones de constancia y certificación en los supuestos de litigios, discrepancias o dudas acerca de la recepción o remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones.*

Debe tenerse en cuenta que este art. 28 está afectado por la disposición derogatoria única.2.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

No obstante, hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, en la redacción dada por el art. 6 del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se mantendrán en vigor los artículos relativos a las materias mencionadas.

## 1.2. Disposición de creación

De acuerdo con el citado artículo 16 de la LPAC, el Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo. Tanto el Registro Electrónico General de cada Administración como los registros electrónicos de cada Organismo cumplirán con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación en materia de protección de datos de carácter personal.

Las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán:

- El órgano o unidad responsable de su gestión.
- La fecha y hora oficial.
- Los días declarados como inhábiles.
- Además, en la sede electrónica de acceso a cada registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.

El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, dedica sus artículos 37 a 40 a regular el Registro Electrónico.

Además de reproducir la regulación general contenida en el artículo 16 de la LPAC, se añade que los registros electrónicos admitirán:

- a) Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.
- b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier Administración pública.

Así pues, hemos de analizar los aspectos anteriores con un poco de detalle.

### — *Disposición de creación: acto o reglamento*

En primer lugar, la norma habla de una «disposición» de creación. En el ámbito local, tendremos que averiguar si se trata de una resolución de alcaldía o de un acuerdo del pleno.

Cuando la LPAC habla de disposición, creo que lo hace en sentido genérico, sin especificar si se trata de un acto administrativo o un reglamento.

El elemento de distinción más utilizado en la práctica es el criterio ordinamental: hablaremos de *acto administrativo* cuando la decisión que contiene se agota al aplicarse o cumplirse en un caso concreto y de *reglamento* cuando se integra en el ordenamiento y perdura, aplicándose sucesivamente a todas las situaciones jurídicas que se presenten y estén comprendidas en sus previsiones. El acto administrativo agota sus efectos cuando se ejecuta; los reglamentos o las disposiciones generales perduran, quedan incorporados al ordenamiento jurídico de modo definitivo, hasta que el órgano competente los derogue o invalide. La STS de 7 de junio de 2001 dice que «la naturaleza de la disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente». A «actos ordenantes» y «actos ordenados» (STS de 19 de abril de 2002) suele referirse la jurisprudencia para expresar si el caso es de aplicación de una norma del ordenamiento al caso concreto (acto ordenado) o si «se trata de un instrumento ordenador que, como tal, se integra en el ordenamiento jurídico, completándolo y erigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción» (STS de 9 de marzo de 2001, que recoge una doctrina muy asentada, entre otras en las SSTS de 22 de enero, 5 y 7 de febrero, y 14 de noviembre de 1991).

En el caso de la disposición de creación/regulación del registro electrónico, estas notas distintivas no se dan con claridad, porque no innova el ordenamiento jurídico, se limita a concretar aspectos previstos en la Ley (la LPAC): el órgano o unidad responsable de su gestión, la fecha y hora oficial, los días declarados como inhábiles y la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo. Así, pese a que la disposición de creación del registro electrónico se dirige a una pluralidad de interesados (la propia Administración que lo crea y las personas que van a comunicarse con ella), lo cierto es que no innova ni desarrolla el ordenamiento jurídico, se limita a concretar ciertos aspectos. Por tanto, podemos entender que *la disposición de creación es una resolución y no procede la aprobación de un reglamento*.

Así lo corrobora el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Este RD, que es aplicable solamente a la AGE, dice en su artículo 27.1 que la creación de

registros electrónicos se efectuará mediante orden del Ministro respectivo o resolución del titular del organismo público.

Este artículo 27 se deroga por la disposición derogatoria única.2.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

No obstante, hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición final séptima, en la redacción dada por el artículo 6 del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, produzcan efectos las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, se mantendrán en vigor los artículos relativos a las materias mencionadas.

#### — *Órgano competente para aprobar la creación del registro electrónico*

Partiendo de esta base, *el órgano competente para emitir la resolución de creación del registro electrónico es el alcalde*, de acuerdo con las atribuciones conferidas por las letras a y d del artículo 21.1 de la LRBRL: dirigir el gobierno y la Administración municipal y dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.

#### — *Órgano responsable*

Según el artículo 3.2.1) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, corresponde a la *persona titular de la secretaría municipal*, como expresión concreta de la fe pública administrativa, la superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local.

#### — *Fecha y hora oficial*

No tiene demasiado sentido que la norma exija que se concrete este aspecto, dado que el artículo 15 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración Electrónica establece, con carácter general, que los sistemas de provisión de servicios públicos electrónicos se sincronizarán con la hora oficial, con una precisión y desfase que garanticen la certidumbre de los plazos establecidos en el trámite administrativo que satisfacen.

La sincronización de la fecha y la hora se realizará con el *Real Instituto y Observatorio de la Armada*, de conformidad con lo previsto sobre la hora legal en el Real Decreto 1308/1992, de 23 de octubre, por el que se declara al

Laboratorio del Real Instituto y Observatorio de la Armada, como laboratorio depositario del patrón nacional de Tiempo y laboratorio asociado al Centro Español de Metrología y, cuando sea posible, con la hora oficial a nivel europeo.

— *Días inhábiles*

Su determinación es necesaria para permitir el cómputo de plazos previsto en el artículo 31 de la LPAC. Según este precepto, cada Administración Pública publicará los días y el horario en el que deban permanecer abiertas las oficinas que prestarán asistencia para la presentación electrónica de documentos, garantizando el derecho de los interesados a ser asistidos en el uso de medios electrónicos.

El registro electrónico de cada Administración u Organismo se regirá a efectos de cómputo de los plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar de modo accesible y visible.

En este sentido, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda, así como en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento generalizado.

— *Relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el registro*

El artículo 53.1 de la LPAC reconoce a los interesados en los procedimientos, entre otros, los derechos a:

- Conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acce-

der y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.

Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior, en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso. Se entenderá cumplida la obligación de la Administración de facilitar copias de los documentos contenidos en los procedimientos mediante la puesta a disposición de estas en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración competente o en las sedes electrónicas que correspondan (letra a)

- Obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar (letra f).

Para ello, el artículo 16.1 de la LPAC obliga a incluir, en la sede electrónica de acceso a cada registro, la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo.

Se trata de un aspecto instrumental que facilita el ejercicio de los citados derechos de las personas interesadas. La Administración General del Estado pone a disposición de las AA.PP. el Sistema de Información Administrativa (SIA), que es una aplicación cuya función básica es la de actuar como repositorio de información relevante en lo concerniente a la relación entre Administración y ciudadano. Aspira a integrar los procedimientos administrativos y servicios electrónicos existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas, si bien el foco actual está en el ámbito de la Administración General del Estado.

## 2. ASIENTOS DEL REGISTRO GENERAL

### 2.1. Forma

Según el artículo 16.2 de la LPAC, los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas.

La pormenorización de la forma en que se han de practicar los asientos se realiza en el artículo 153 del ROF, que dispone que han de practicarse de forma clara y concisa, sin enmiendas ni raspaduras que, si existieren, serán

salvadas. Esta previsión es perfectamente trasladable al registro electrónico, interpretada en el sentido de que cualquier error debe ser corregido mediante una anotación de cancelación, debiendo quedar plena constancia en la aplicación de las operaciones que se realicen.

— *Asientos de entrada*

Contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban, haciendo constar los siguientes extremos:

- a) Número de orden correlativo.
- b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año.
- c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro.
- d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe.
- e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado.
- f) Negociado, Sección o dependencia a que corresponde su conocimiento.
- g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y
- h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir.

— *Asientos de salida*

Se referirán a estos conceptos:

- a) Número de orden.
- b) Fecha del documento.
- c) Fecha de salida.
- d) Autoridad, Negociado, Sección o dependencia de donde procede.
- e) Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige.
- f) Extracto de su contenido.
- g) Referencia, en su caso, al asiento de entrada, y
- h) Observaciones.

## 2.2. Cómputo de plazos en el registro

La regulación de esta materia se establece en el artículo 31 de la LPAC, que introduce retoques en relación con la normativa anterior derivados, básicamente, de la idea del funcionamiento continuo (todos los días del año, las 24 horas) del registro y establece algunas reglas adicionales a las que rigen el cómputo general de plazos del art. 30.

Así, se impone lo siguiente:

- a) La aplicación de registro permitirá la presentación de documentos *todos los días del año durante las veinticuatro horas*.
- b) A los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada *en la primera hora del primer día hábil siguiente* salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

La automatización del registro mediante las correspondientes aplicaciones ofrece la posibilidad de interactuar cualquier día y a cualquier hora. Por eso, se establece la regla de que lo que se presente en día inhábil se considera presentado en la primera hora del primer día hábil siguiente.

Por otra parte, los documentos se considerarán presentados *por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil*. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior.

- c) El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las Administraciones Públicas vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración u Organismo. En todo caso, la fecha y hora efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el documento.

A estos efectos, como antes se ha apuntado, en la sede electrónica del registro de cada Administración Pública u Organismo, se determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquélla y al calendario previsto en el artículo 30.7, los días que se considerarán inhábiles a los efectos previstos en este artículo. Este será el único calendario de días inhábiles que se aplicará a efectos del cómputo de plazos en los registros electrónicos, sin que resulte de aplicación a los mismos lo dispuesto en el artículo 30.6.

### 3. RECIBO AUTOMÁTICO DE LAS ENTRADAS

El artículo 16.3 de la LPAC dispone que el registro electrónico *garantizará* la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra. *Para ello, se emitirá automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos.*

Se trata, como su propio nombre indica, de un claro supuesto de actuación administrativa automatizada que ha de regirse por la regulación general contenida en los artículos 41 y 42 de la LRJSP. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en muchos casos puede ser difícil automatizar la expedición de una copia autenticada del documento presentado, sobre todo si el original era de papel, puesto que no parece que pueda determinarse, sin intervención humana, esa condición.

En nuestro ámbito, hemos de recordar que el artículo 92. Bis de la LRBRL reserva a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional la función de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo.

Esta reserva determina que la emisión de copias auténticas queda reservada a la secretaría municipal y, a tenor de la DA 8.<sup>a</sup> del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, «a los efectos del ejercicio en soporte electrónico de las funciones reservadas a los funcionarios regulados en el presente real decreto, los puestos a ellos reservados tendrán la consideración de órganos, sin perjuicio de lo dispuesto en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local».

### 4. CANALES DE ACCESO AL REGISTRO GENERAL

De acuerdo con el artículo 16.4 de la LPAC, los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1 (la Administración

General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el Sector Público institucional).

- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca. Debe tenerse en cuenta que, hoy en día, Correos ofrece conexión con SIR-ORVE.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Para ello, los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser *plenamente interoperables*, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten.

## 5. INTEROPERABILIDAD Y HOMOLOGACIÓN DE REGISTROS ELECTRÓNICOS. REFERENCIA A SIR-ORVE

Se trata de un mandato —el de la interoperabilidad— impuesto por el último inciso del artículo 16.4 de la LPAC, que dice que los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser *plenamente interoperables*, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

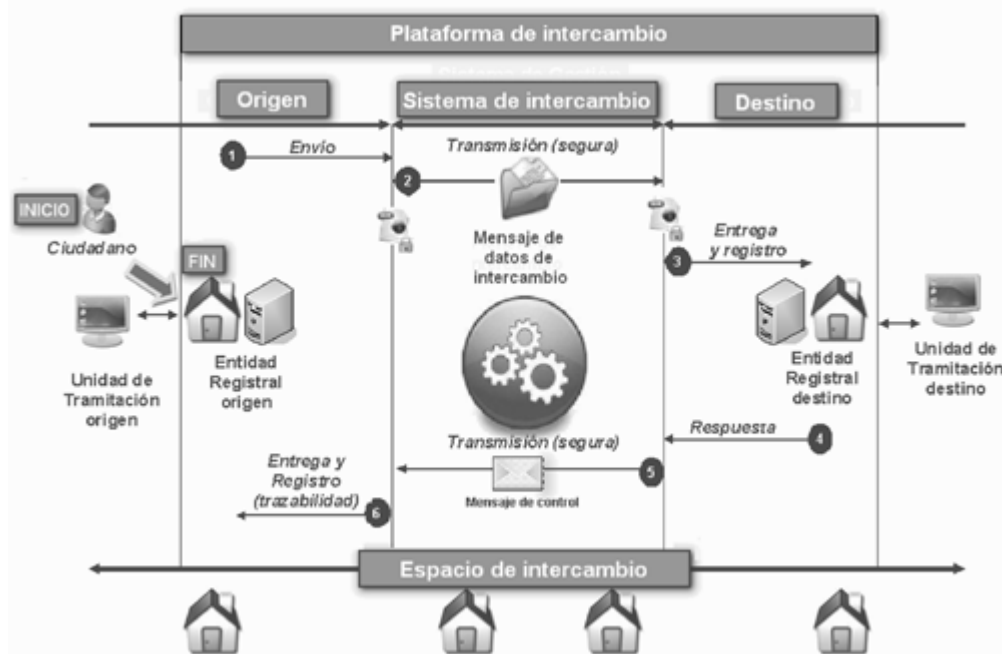
La interoperabilidad se define en el ENI en tres dimensiones: organizativa, semántica y técnica.

En cuanto a la *interoperabilidad organizativa*, el artículo 8 del ENI dice que las Administraciones públicas establecerán y publicarán las condiciones de acceso y utilización de los servicios, datos y documentos en formato electrónico que pongan a disposición del resto de Administraciones especificando las finalidades, las modalidades de consumo, consulta o interacción, los requisitos que deben satisfacer los posibles usuarios de los mismos, los perfiles de los participantes implicados en la utilización de los servicios, los protocolos y criterios funcionales o técnicos necesarios para acceder a dichos servicios, los necesarios mecanismos de gobierno de los sistemas interoperables, así como las condiciones de seguridad aplicables, respetando la normativa de protección de datos y el Esquema Nacional de Seguridad.

Respecto a la *interoperabilidad semántica*, el artículo 10 del ENI obliga a establecer y actualizar una Relación de modelos de datos de intercambio que tengan el carácter de comunes, que serán de preferente aplicación para los intercambios de información en las Administraciones públicas, de acuerdo con el procedimiento establecido en disposición adicional primera.

Desde esta dimensión semántica, es trascendental la norma SICRES. Se trata de una norma que forma parte del conjunto de soluciones del Servicio compartido de gestión del Registro que normaliza y establece de forma única, global y completa, el *Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre Entidades Registrales* con independencia del Sistema de Registro origen o destino, y de la tecnología de intercambio.

La Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el Intercambio de asientos entre las entidades registrales, cuyo objeto es definir las condiciones y características para la interconexión de registros de las Administraciones públicas, y, por tanto, el intercambio de información entre estas. En definitiva, lo que hace esta NTI es establecer un estándar para que las aplicaciones de registro de las diferentes AA.PP. tengan una estructura que permita los intercambios. Su esquema de funcionamiento puede verse en la siguiente figura:



Desde la perspectiva de la *interoperabilidad técnica*, el artículo 11 del ENI indica que dichos modelos de datos usarán estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

Como soporte para esta dimensión de la interoperabilidad de los registros, a través de la *Red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones)* se ofrece un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las Administraciones Públicas Españolas e Instituciones Europeas facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios.

Dentro de esta Red SARA disponemos de varios servicios comunes:

- El *Registro Electrónico General (REC)* de la Administración General del Estado es un registro para la presentación de documentos para su tramitación con destino a cualquier órgano administrativo de la Administración General del Estado, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos, de acuerdo a lo dispuesto en la LPAC. Además, a través del Registro Electrónico se podrán presentar documentos para su remisión telemática a otras Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas, Entidades Locales, etc.) que estén integradas en el Sistema de Interconexión de Registro (SIR).
- El *Sistema de Interconexión de Registro (SIR)* es la infraestructura básica que permite el intercambio de asientos electrónicos de registro entre las AA.PP. De forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de registro utilizada, siempre que esté certificada en la Norma SICRES.

Su implantación permite eliminar el tránsito de papel entre administraciones, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión del papel, gracias a la generación de copias auténticas electrónicas de la documentación presentada en los asientos de registro.

- La *Oficina de Registro Virtual (ORVE)*, que es una aplicación en la nube que permite digitalizar y firmar electrónicamente la documentación presentada en ventanilla de registro, e intercambiar asientos registrales a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR). ORVE permite digitalizar el papel que presenta el ciudadano en las oficinas de registro, y enviarlo electrónicamente al destino al instante, sea cual sea su ubicación geográfica o nivel de Administración competente.

## 6. REGISTRO PRESENCIAL «RESIDUAL» Y DIGITALIZACIÓN

El artículo 16.5 de la LPAC indica que los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, *deberán ser digitalizados*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, *devolviéndose los originales al interesado*, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

De esta forma se consigue que todos los documentos que se incorporan al circuito de tramitación lo hagan en soporte electrónico.

## 7. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LOS REGISTROS EN PAPEL

La DF 7.<sup>a</sup> de la LPAC fija su entrada en vigor al año de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», pero aplaza las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico a partir del día 2 de octubre de 2020, en la redacción derivada del Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto.

En coherencia con ello, la DT 4.<sup>a</sup> de la LPAC dispone que mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones.



## CAPÍTULO 6

### GESTIÓN DOCUMENTAL

#### 1. LA POLÍTICA DE GESTIÓN DOCUMENTAL

##### **1.1. La gestión documental como premisa de la Administración digital**

Es muy llamativo que la LPAC no contenga ninguna referencia a la gestión documental como premisa de la implantación de la Administración digital.

Efectivamente, si repasamos el articulado de dicha norma, no encontraremos ninguna regulación específica que obligue a las AA.PP. a implantar sistemas de gestión documental que permitan establecer unas bases sólidas para la correcta preservación —con todas sus propiedades— de la ingente producción documental de los diferentes actores involucrados.

Tampoco en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, se menciona la obligación de disponer de una política de gestión documental por parte de las AA.PP. como «proveedores» del PHE. Recuérdese que el artículo 49.2 de esta norma dispone que forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

Y —aviso a navegantes— el artículo 323.1 del Código penal castiga con la pena de prisión *de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses* al que cause daños en bienes de valor histórico, artístico, científico,

cultural o monumental, o en yacimientos arqueológicos, terrestres o subacuáticos. Con la misma pena se castigarán los actos de expolio en estos últimos.

De modo que la desaparición del papel como soporte de la gestión documental nos obliga a reflexionar sobre los requisitos que caracterizan a los documentos electrónicos de manera intrínseca así como los establecidos para su conservación e intercambio (interoperabilidad), lo que conduce a la metainformación y al *Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)*, así como a la firma electrónica y los metadatos específicos que garantizan la autenticidad y preservación de las características de la firma y del documento firmado.

Todo ello pone de manifiesto, adicionalmente, la necesidad ineludible de un *enfoque multidisciplinar*, de un espacio común de conocimiento, de un mestizaje entre archiveros, tecnólogos y juristas. Sin esta orientación, será imposible implantar una Administración digital racional y, adicionalmente, pondremos en serio riesgo elementos esenciales del PHE.

Ahora bien, el hecho de que la legislación citada no prevea expresamente la obligación de cada Administración pública de disponer de una política de gestión documental no supone que no resulte exigible. A lo largo de las siguientes páginas vamos a intentar demostrar que ocurre, precisamente, lo contrario: hay múltiples normas jurídicas que presuponen y, por tanto, exigen, una definición previa de la política de gestión documental como cimiento de la implantación de la Administración digital; hay una profusa arquitectura tecnológica cuyo objeto primordial es la producción de documentos; hay una imperiosa necesidad de trasvasar y comprender las técnicas archivísticas desde el germen de cualquier estrategia encaminada a la implantación de la Administración digital. Desde esta perspectiva, las críticas vertidas al olvido de la gestión documental —al menos en el máximo nivel normativo— por parte del legislador, son plenamente justificadas.

## 1.2. Concepto

Sin perjuicio de lo que más adelante expondremos, debe recordarse que el artículo 21 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENI), establece las condiciones para la recuperación y conservación de documentos y dispone que las Administraciones públicas adoptarán las medidas organizativas y técnicas necesarias con el fin de garantizar la interoperabilidad en relación con la recuperación y conservación de los docu-

mentos electrónicos a lo largo de su ciclo de vida. En particular, deberán definir *una política de gestión de documentos* en cuanto al tratamiento, de acuerdo con las normas y procedimientos específicos que se hayan de utilizar en la formación y gestión de los documentos y expedientes.

Según lo previsto en la Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos (NTI PGDE), la política de gestión de documentos electrónicos:

- Se integrará en el *marco general de gestión de documentos* y en el contexto de cada organización junto al resto de políticas implantadas para el desempeño de sus actividades.
- Aplicará los criterios, métodos de trabajo y de conducta generalmente reconocidos, así como los estándares y buenas prácticas nacionales e internacionales aplicables para la *gestión documental* atendiendo a lo establecido en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares.

### 1.3. Contenido

De acuerdo con la citada Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos (NTI PGDE), toda PGDE deberá incluir:

1. Definición del *alcance y ámbito de aplicación*.
2. *Roles de los actores involucrados*. En este sentido, la PGDE indica los siguientes:
  - *La alta dirección* que aprobará e impulsará la política.
  - *Los responsables de procesos de gestión* que aplicarán la política en el marco de los procesos de gestión a su cargo.
  - *El personal responsable de la planificación, implantación y administración del programa de tratamiento de documentos y sus operaciones*, cualificado, dedicado e instruido en gestión y conservación documental y que participará en el diseño, implementación y actualización de los sistemas de gestión y conservación documental.

— *El personal implicado en tareas de gestión de documentos electrónicos que aplicará lo establecido en la política a través del programa de tratamiento implantado.*

Es decir, *todo el personal* de la organización.

3. Directrices para la estructuración y desarrollo de los *procedimientos de gestión documental*.
4. Acciones de *formación* relacionada contempladas.
5. Actuaciones de *supervisión y auditoría* de los procesos de gestión de documentos.
6. Proceso de *revisión* del contenido de la política con el fin de garantizar su adecuación a la evolución de las necesidades de la gestión de documentos.

## 2. LA CORRECTA CONFORMACIÓN DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS: CONTENIDO, FIRMA Y METADATOS

### 2.1. Contenido, firma y metadatos

El artículo 26 de la LPAC resulta esencial para entender las grandes diferencias existentes entre un documento de papel y uno electrónico. Así, este precepto dice que las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos *por escrito, a través de medios electrónicos*, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.

Para ser considerados válidos, los documentos electrónicos administrativos deberán:

- a) *Contener información* de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) *Disponer de los datos de identificación* que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una *referencia temporal* del momento en que han sido emitidos.
- d) Incorporar los *metadatos* mínimos exigidos.
- e) Incorporar las *firmas electrónicas* que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

Según la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la NTI de Documento Electrónico, los componentes de un documento electrónico son:

- a) *Contenido*, entendido como conjunto de datos o información del documento.
- b) En su caso, *firma electrónica*.

Tanto los documentos administrativos electrónicos, como aquellos susceptibles de formar parte de un expediente, *tendrán siempre asociada al menos una firma electrónica* de acuerdo con la normativa aplicable.

Según la Guía de aplicación de la NTI del documento electrónico, un documento administrativo electrónico es, por tanto, un *objeto digital* administrativo que contiene la información objeto (datos y firma) y los datos asociados a ésta (metadatos). Aunque pueden definirse diferentes dimensiones y componentes digitales, para la gestión, tratamiento y conservación de un documento electrónico, éste se considera de forma funcional o conceptual como una unidad.

Esta Guía dice que la firma electrónica es un conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que:

- a) permite detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados,
- b) está vinculada al firmante de manera única y a los datos a los que se refiere,
- c) y ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.

Noción que coincide con la definición de firma electrónica reconocida del art. 3.2 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica y que debe ser relacionada, en la actualidad, con la firma electrónica cualificada. En cualquier caso, en cuanto a la firma requerida para la plena validez del documento electrónico, habrá que estar a lo dispuesto por el art. 10 de la LPAC, que flexibiliza —en nuestra opinión de forma excesiva en cuanto a la preservación de la garantía jurídica de sus efectos— los sistemas de firma exigibles por las AA.PP. y dispone que los interesados podrán firmar a través de cualquier medio que permita acreditar la autenticidad de la expresión de su voluntad y consentimiento, así como la integridad e inalterabilidad del documento, considerando válidos a efectos de firma:

- a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de

confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica.

- b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación».
- c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan.

Cada Administración Pública, Organismo o Entidad podrá determinar si sólo admite algunos de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos de su ámbito de competencia.

Este artículo 10 de la LPAC llega incluso a admitir los sistemas de identificación contemplados en esta Ley como sistema de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados.

De hecho, la Resolución de 14 de julio de 2017, de la Secretaría General de Administración Digital, por la que se establecen las condiciones de uso de firma electrónica no criptográfica, en las relaciones de los interesados con los órganos administrativos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, sienta las bases de uso de sistemas de identificación basados en la plataforma *Cl@ve*, para la realización de la firma. Téngase en cuenta que la firma no criptográfica no tiene los mismos efectos que la manuscrita, reservados a la firma cualificada. En aplicación de esta norma, se podrán utilizar sistemas de firma electrónica no criptográfica cuando el sistema de información asociado al procedimiento haya sido categorizado, según el Esquema Nacional de Seguridad, *de categoría básica y aquellos de categoría media en los que no sea necesario utilizar la firma avanzada*, cuando así lo disponga la normativa reguladora aplicable.

En el Anexo I del ENS se definen las siguientes dimensiones de la seguridad:

- a) Confidencialidad [C].
- b) Integridad [I].
- c) Trazabilidad [T].
- d) Autenticidad [A].
- e) Disponibilidad [D].

Cada dimensión de seguridad afectada se adscribirá a uno de los siguientes niveles: BAJO, MEDIO o ALTO.

- a) Nivel BAJO. Se aplicará cuando las consecuencias de un incidente de seguridad que afecte a alguna de las dimensiones de seguridad supongan un perjuicio limitado sobre las funciones de la organización, sobre sus activos o sobre los individuos afectados.
- b) Nivel MEDIO. Se aplicará cuando las consecuencias de un incidente de seguridad que afecte a alguna de las dimensiones de seguridad supongan un perjuicio grave sobre las funciones de la organización, sobre sus activos o sobre los individuos afectados.
- c) Nivel ALTO. Se aplicará cuando las consecuencias de un incidente de seguridad que afecte a alguna de las dimensiones de seguridad supongan un perjuicio muy grave sobre las funciones de la organización, sobre sus activos o sobre los individuos afectados.

Por tanto, sin una previa categorización de los niveles de seguridad, no sería posible el empleo de Cl@ve como sistema de firma electrónica.

#### — *Metadatos del documento electrónico*

Según la Guía de aplicación de la NTI del documento electrónico, los metadatos proporcionan contexto al contenido, estructura y firma de un documento, contribuyendo al valor probatorio y fiabilidad de éste a lo largo del tiempo como evidencia electrónica de las actividades y procedimientos.

*Un documento electrónico, en su forma más común y simple está compuesto por un solo fichero de información, un conjunto de metadatos más, en su caso, si es un documento administrativo electrónico, o si es un documento susceptible de formar parte de un expediente, obligatoriamente, una o varias firmas electrónicas.*

Los metadatos mínimos obligatorios del documento electrónico:

- a) Serán los definidos en el anexo I de la NTI.
- b) Estarán presentes en cualquier proceso de intercambio de documentos electrónicos entre órganos de la Administración y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla y con el ciudadano.
- c) No serán modificados en ninguna fase posterior del procedimiento administrativo, a excepción de modificaciones necesarias para la corrección de errores u omisiones en el valor inicialmente asignado.

Cada órgano de la Administración y Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquélla implementará en su propio ámbito de actuación los

metadatos de los documentos electrónicos para su tratamiento y gestión a nivel interno. Además, garantizará la disponibilidad e integridad de los metadatos de sus documentos electrónicos, manteniendo de manera permanente las relaciones entre el documento y sus metadatos.

## **2.2. La identificación única e inequívoca de cada documento por medio de convenciones adecuadas, que permitan clasificarlo, recuperarlo y referirse al mismo con facilidad**

La identificación única e inequívoca de cada documento es otro de los aspectos que cimientan la necesidad de una definición previa de la política de gestión documental o de una norma similar que permita establecer los criterios que garanticen esa identificación única e inequívoca. Se trataría de algo similar al DNI de cada documento.

Su correlato en el e-EMGDE es el *eEMGDE2 — Identificador*.

Pero no basta, solamente, con garantizar la identificación. Como luego veremos, *el metadato Identificador presupone una organización documental previa que, en la técnica archivística, parte del Cuadro de Clasificación y del índice de series documentales*. Y, lógicamente, presupone también una convención interna de cada Administración que unifique los sistemas, criterios y procedimientos de clasificación de los documentos para garantizar, precisamente, su identificación unívoca e inequívoca dentro del contexto de cada organización. Esto sólo puede hacerse en la PGDE.

Funcionalmente, podemos hacer un símil que nos ayude a enfocar el asunto: la Administración pública es una «fábrica» de documentos. Nuestra materia prima es, precisamente, el documento. Y en un mundo digital, tenemos que dar a cada documento su propio DNI, único e inequívoco. Y las reglas para ello las hemos de establecer en la PGDE.

¿Cómo lo hacemos en el Ayuntamiento?

La identificación única e inequívoca se contiene en el metadato <ID específico>, concebido como un *código alfanumérico que identifica de forma única al documento dentro de los generados por la Administración responsable*. Cada Administración puede diseñar el proceso de generación según sus necesidades, asegurando en cualquier caso su unicidad. Por lo tanto, este ID puede generarse de forma secuencial o bien, ser una réplica del ID utilizado a nivel interno de la Administración (longitud: 30 caracteres). De acuerdo con ello, en el modelo PGD-eL, disponible en el PAe (elaborado por un grupo de trabajo impulsado desde el Ayuntamiento de Tavernes de la Valligna y publicado por

la AGE como modelo disponible para todos los ayuntamientos españoles (<[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2017/Marzo/Noticia-2017-03-14-Disponible-el-Modelo-de-politica-de-gestion-de-documentos-electronicos-para-Entidades-Locales-PGD-eL.html#.Xd-SjOhKi70](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2017/Marzo/Noticia-2017-03-14-Disponible-el-Modelo-de-politica-de-gestion-de-documentos-electronicos-para-Entidades-Locales-PGD-eL.html#.Xd-SjOhKi70)>), se propone el esquema que exponemos a continuación. Dado que habrá ocasiones en que no se conozcan los datos en el momento de la captura, este ID\_específico se podría configurar como condicional, de manera que cuando se conozca el dato se recomienda que sea una réplica del utilizado a nivel interno, con la siguiente estructura:

*ES\_L01462384\_2024\_DOC\_DDDEEEESsss.001* → para el documento

*ES\_L01462384\_2024\_EXP\_DDDEEEESsss* → para el expediente

— *Metadato <órgano>*

El metadato «órgano» es un identificador normalizado de la Administración, integrado por una cadena de caracteres constituida por un código alfanumérico único para cada órgano, unidad u oficina extraído del Directorio Común gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública (DIR3).

En el Manual de Atributos de DIR3 se explica cómo se compone el código de DIR3 para la raíz (Ayuntamiento) (<<http://administracionelectronica.gob.es/ctt/resources/Soluciones/238/Area%20descargas/Manual%20de%20Atributos.pdf?idIniciativa=238&idElemento=420>>)

En el punto 3.3.1.1. Ayuntamientos, dispone lo siguiente:

Para el caso de las unidades que definen ayuntamientos, el código que identifica en el Directorio Común se compondrá de la siguiente forma:

<b>L</b>	<b>EG</b>	<b>PROV</b>	<b>CAY</b>
----------	-----------	-------------	------------

Dónde:

- L: es el primer carácter del código, denota que la unidad tiene como nivel de administración, Administración Local.
- EG: código de 2 dígitos del tipo de entidad geográfica según el catálogo de CAT\_ENTIDAD\_GEOGRAFICA de DIR3, en este caso tendrá valor 01, que es el que corresponde a ayuntamientos.

- PROV: código de 2 dígitos de la provincia en la que se encuentra la unidad según el catálogo de CAT\_PROVINCIA de DIR3. En nuestro caso, 46.
- CAY: código de 4 dígitos del ayuntamiento según la fuente de provisión de EE.LL., que es el Registro de Entidades Locales y, en nuestro caso, 2384.

<b>Ayuntamiento de Tavernes de la Vallidigna</b>	
L01462384	Ayuntamiento de Tavernes de la Vallidigna

El código de la Raíz de los Ayuntamientos embebe el código municipal del INE: 2 dígitos de la provincia+ 3 dígitos de municipio más dígito de control; esto es muy útil para la interoperabilidad con las otras aplicaciones y compatible con el Registro de EE.LL. y la BD de Administración Local de la que se nutre DIR3. Los demás códigos por debajo de la raíz se generan automáticamente y son secuenciales.

Siguiendo este criterio, el modelo PGD-eL propone el siguiente esquema para identificar documentos y expedientes:

ES\_L01462384\_2024\_DOC\_DDDEEEESsss.001 → para el documento

ES\_L01462384\_2024\_EXP\_DDDEEEESsss → para el expediente

- ES: idioma.
- L01462384: es el metadato <órgano>, que identifica al Ayuntamiento en DIR3.
- 2024: año del documento o expediente.
- DOC/EXP: indica si el identificador es de un documento o un expediente.
- DDD: código identificativo del departamento/negociado que produce, captura o gestiona el documento/expediente.
- EEEE: Expediente, código identificativo del número de expediente. Puede establecerse manualmente o por medio de un contador secuencial asignado automáticamente por el sistema, que se reiniciará cada 1 de enero.
- S: Carácter fijo, indica serie documental.
- sss: número de serie documental.

- 001: n.º de orden del documento dentro del expediente. Puede establecerse manualmente o por medio de un contador secuencial asignado automáticamente por el sistema

### **2.3. Asociación de los metadatos mínimos obligatorios y, en su caso, complementarios, vinculados al documento electrónico, a lo largo de su ciclo de vida, e incorporación al esquema de metadatos**

Más adelante haremos referencia a la asociación de los 16 metadatos mínimos obligatorios, apuntando ahora que ni son 16, puesto que muchos de ellos se desarrollan en subelementos; ni todos ellos son obligatorios.

En cualquier caso, habría que hacer un esfuerzo por entender el concepto. ¿Qué son los metadatos? ¿Cuál es su trascendencia de cara a garantizar la preservación de la producción documental y, en consecuencia, minimizar el riesgo de incurrir en responsabilidad administrativa e, incluso, penal?

Según el artículo. 42.1 del RD 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, se entiende como metadato, a los efectos de este real decreto, *cualquier tipo de información en forma electrónica asociada a los documentos electrónicos, de carácter instrumental e independiente de su contenido, destinada al conocimiento inmediato y automatizable de alguna de sus características, con la finalidad de garantizar la disponibilidad, el acceso, la conservación y la interoperabilidad del propio documento.*

El punto 6.1 de la Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico, indica que la definición común de metadato es «dato que define y describe otros datos». Según esto, los metadatos constituyen un componente del documento electrónico que, como información estructurada o semiestructurada, facilita la creación, gestión, uso y conservación de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Los metadatos del documento electrónico pueden definirse en el marco de un sistema de gestión documental completo desde una perspectiva multi-entidad en la que, además de los propios documentos, participan otro tipo de entidades caracterizadas por sus propios metadatos, como pueden ser agentes, regulaciones o actividades.

El Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE), que se menciona en la NTI de Política de gestión de documentos electrónicos, constituye un modelo funcional para la aplicación de los metadatos como herramienta de gestión global dentro de una organiza-

ción a través de una aproximación multi-entidad en la que las relaciones entre documentos y el resto de los elementos del sistema son tratadas como una entidad más. Este esquema puede ser utilizado como herramienta para la adecuación de cada organización a los requisitos de interoperabilidad en materia de gestión documental, si bien cada una de ellas debe establecer sus aplicaciones particulares, de acuerdo con sus propias necesidades de gestión de documentos complementarias a la interoperabilidad. De hecho, la norma no impide un enfoque mono-entidad que, para facilitar y simplificar la aplicación del e-EMGDE, es el que se ha seguido en el modelo PGD-eL.

Hay dos grandes grupos de metadatos: los mínimos obligatorios y los complementarios.

— Los *metadatos mínimos obligatorios* constituyen un conjunto mínimo de información de contexto definido con el fin de facilitar el conocimiento inmediato y automatizable de las características básicas del documento electrónico. Según el apartado V.1 de la NTI de Documento Electrónico:

- a) Serán los definidos en el anexo I.
- b) Estarán presentes en cualquier proceso de intercambio de documentos electrónicos entre órganos de la Administración y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla y con el ciudadano.
- c) No serán modificados en ninguna fase posterior del procedimiento administrativo, a excepción de modificaciones necesarias para la corrección de errores u omisiones en el valor inicialmente asignado.

A continuación, reproducimos el citado Anexo I:



Metadato	Descripción/ Condiciones de uso	¿Repetible?¹	Tipo	Esquema de valores
Estado de elaboración	Indica la naturaleza del documento. Si es copia, este metadato indica también si se ha realizado una digitalización o conversión de formato en el proceso de generación.	1	Cadena de caracteres	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Original (Ley 11/2007 Ad. 30).</li> <li>— Copia electrónica auténtica con cambio de formato (Ley 11/2007, art. 30.1).</li> <li>— Copia electrónica auténtica de documento papel (Ley 11/2007, art. 30.2 y 30.3).</li> <li>— Copia electrónica parcial auténtica. Otros.</li> </ul>
Nombre de formato	Formato lógico del fichero de contenido del documento electrónico.	1	Cadena de caracteres	Valor extraído de la lista de formatos admitidos para ficheros definidos en la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares.
				Documentos de decisión:
				— Resolución.
				— Acuerdo.
				— Contrato.
				— Convenio.
				— Declaración.
				Documentos de transmisión:
				— Comunicación.
				— Notificación.
				— Publicación.

Metadato	Descripción/ Condiciones de uso	¿Repetible?!	Tipo	Esquema de valores
				— Acuse de recibo.
Tipo documental	Descripción del tipo documental del documento.	1	Cadena de caracteres	Documentos de constancia: — Acta. — Certificado. — Diligencia.
				Documentos de juicio: — Informe.
				Documentos de ciudadano: — Solicitud. — Denuncia. — Alegación. — Recursos.
				— Comunicación ciudadano.
				— Factura.
				— Otros incautados.
				Otros.



— Los *metadatos complementarios* son los que implementa cada organización, más allá de los mínimos obligatorios (exigibles en contextos de intercambio como consecuencia del efectivo ejercicio del derecho a la interoperabilidad), en función de sus necesidades específicas. Por ejemplo: los relativos a la identificación del número de registro de entrada asociado al documento/expediente; los vinculados al sistema de información geográfica empleado por cada organización cuando el documento/expediente tenga repercusión en el territorio; o los relacionados con la aplicación presupuestaria sobre la que vaya a tener incidencia el documento/expediente.

Como puede apreciarse, se trata de metadatos relacionados con el contexto de gestión de los documentos, los procedimientos u operaciones en los que se utilizan, así como sobre posibles cambios estructurales o de apariencia.

### 3. TIPOS, FORMA Y REQUISITOS DE LAS COPIAS ELECTRÓNICAS

#### 3.1. Tipos de documentos (electrónicos)

Por su contenido, de acuerdo con la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la NTI de Documento Electrónico, pueden ser:

##### a) *Documentos administrativos electrónicos*

En línea con esta clasificación, el artículo. 3.6 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica indica que el documento electrónico será soporte de:

- Documentos públicos auténticos (con fe pública), firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso.
- Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas (copias simples), conforme a su legislación específica.

Este será el caso de los documentos aportados presencialmente por los interesados que sean objeto de digitalización y copia auténtica por el personal funcionario de la oficina de asistencia en materia de registros.

**b) *Cualquier otro documento electrónico susceptible de formar parte de un expediente electrónico***

— Documentos privados.

Según el citado art. 3.6 el artículo de la Ley 59/2003, aquí quedarán englobados los documentos presentados por vía electrónica por los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las AA.PP., de acuerdo con el art. 14 de la LPAC, o los no obligados que opten voluntariamente por esta forma de relación.

### **3.2. Las copias auténticas**

El artículo. 27 de la LPAC dice que las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.

Para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:

- a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, *deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.*
- b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y *deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.*

Se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.

- c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

- d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original.

A estos efectos, las Administraciones harán públicos, a través de la sede electrónica correspondiente, los códigos seguros de verificación u otro sistema de verificación utilizado.

El «EMGDE20 – ESTADO DE ELABORACIÓN indica:

Nombre formal: eEMGDE.EstadoElaboracion

Definición: indicación del estado de la situación de elaboración de un documento, a saber, original o los distintos tipos identificados de copia.

Aplicabilidad: sólo a la entidad Documento: Documento simple.

Obligatorio ENI.

Automatizable

Valores

EE01 (Original)

EE02 (Copia electrónica auténtica con cambio de formato)

EE03 (Copia electrónica auténtica de documento papel)

EE04 (Copia electrónica parcial auténtica)

EE99 (Otros)

Finalidad: proporcionar un mecanismo que indique el estado de elaboración del documento en atención a su aproximación como evidencia de la actividad y que asegure su valor probatorio.

### 3.3. Las copias simples o no auténticas

Según el glosario de términos notariales (<<http://glosario.notariado.org/?-do=terms&letter=C>>):

*Copia simple f.*

*Reproducción total o parcial de una matriz, con carácter exclusivamente informativo, a petición de parte interesada y autorizada por el notario que tiene a su cargo el protocolo.*

*La copia simple suele ser una reproducción del contenido del documento, al que se añade el sello de cada notario. Puede también revestir el formato de copia electrónica.*

*Un uso típico de esta copia es el de servir para entregarla a Hacienda en el momento de abonar los impuestos correspondientes.*

Por tanto, podríamos deducir que *la copia auténtica surte los mismos efectos que el original, mientras que la copia simple surte meros efectos informativos*. Esto conlleva que no surte efectos en otras AA.PP. y, en consecuencia, ve mermado su potencial de interoperar.

La copia simple suele ser una reproducción del contenido del documento, al que se añade la firma del funcionario habilitado o el sello del órgano en casos de actuación administrativa automatizada.

En general, se utilizarán las copias simples, salvo que nos encontremos en alguno de los supuestos en los que se pueda solicitar original. Es decir:

- Cuando la norma reguladora del procedimiento no establezca la obligación de aportación de originales, se deberá admitir la aportación de copias simples.
- En el caso de documentos administrativos sin fe pública, expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas (copias simples), conforme a su legislación específica.

¿Cómo hacemos copias simples?

Ante la ausencia de normativa aplicable a la confección de copias simples, debería hacerse lo siguiente:

- Subproceso de digitalización.

Se ajustará a lo previsto en la NTI de digitalización y su Guía de aplicación:

<[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#DIGITALIZACIONDOCUMENTOS](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#DIGITALIZACIONDOCUMENTOS)>

- Subproceso de copia simple.

Este subproceso se ajustará a lo previsto en la NTI de copia auténtica y su Guía de aplicación, con las salvedades que a continuación se detallan.

<[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#COPIADOAUTENTICO](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#COPIADOAUTENTICO)>

- No será necesaria la firma del Secretario, bastando la firma de empleado público de quien realice la copia. Esta firma sólo acredita que el soporte no ha sido alterado al digitalizarlo, pero sin que ello implique autenticación o cotejo.
- El metadato eEMGDE20 – ESTADO DE ELABORACIÓN, tendrá el valor EE99 (otros).

#### 4. EL ARCHIVO ELECTRÓNICO

Es curioso observar que la regulación del archivo es la única materia que, con pequeñas variaciones, se aborda tanto en la LRJSP como en la LPAC. Puede que ello responda a su doble vertiente: interna, en cuanto repositorio de la producción documental de las AA.PP. y externa, como fuente para acceder a la información por parte de la ciudadanía y las personas interesadas.

En el siguiente cuadro se puede observar dicha regulación paralela:

LRJSP	LPAC
Art. 46. Archivo electrónico de documentos.	Art. 17. Archivo de documentos
1. Todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible.	1. Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.
2. Los documentos electrónicos que contengan actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.	2. Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable

LRJSP	LPAC
<p>3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.</p>	<p>3. Los medios o soportes en que se almacenen documentos, deberán contar con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados. En particular, asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, así como el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos.</p>

Podemos esquematizar esta redacción de la siguiente manera:

#### 4.1. Entrada en vigor

De acuerdo con la DF 7.<sup>a</sup> de la LPAC, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y *archivo único electrónico* producirán efectos a partir del día 2 de octubre de 2020.

No existe una previsión similar en la LRJSP, lo que podría generar alguna duda, ya que la regulación de esta norma tiene ciertas diferencias en relación con la LPAC.

#### 4.2. Concepto

El archivo electrónico único es un repositorio donde se almacenarán los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable.

Esto indica que, con independencia de los archivos de gestión (los que empleamos mientras el expediente no se ha cerrado), lo que ingresa en el archivo electrónico único son los expedientes finalizados, es decir los que han sido resueltos definitivamente en vía administrativa, se ha notificado a las

personas interesadas la resolución y no consta la presentación de recursos o impugnación en vía contencioso-administrativa.

La transferencia al archivo electrónico único implica el cambio en la responsabilidad de custodia y conservación, que pasa del jefe del departamento que lo ha tramitado a la persona titular del archivo. En el mundo digital, esto no supone necesariamente un cambio de ubicación, dado que normalmente la aplicación de gestión se sustentará en un gestor documental subyacente que nutrirá también el archivo electrónico único, de tal manera que lo único que ocurre es que cambia —como hemos dicho— la responsabilidad en cuanto a su custodia y conservación.

### 4.3. Garantías que debe ofrecer el archivo

Con carácter general, los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar:

- La autenticidad, integridad y conservación del documento.
- Su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión.
- La posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que permitan el acceso desde diferentes aplicaciones. La eliminación de dichos documentos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable.

Además, los documentos electrónicos que contengan *actos administrativos que afecten a derechos o intereses de los particulares* deberán conservarse en soportes de esta naturaleza, ya sea en el mismo formato a partir del que se originó el documento o en otro cualquiera que asegure la identidad e integridad de la información necesaria para reproducirlo. Se asegurará en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones.

En todo caso, los medios o soportes en que se almacenen documentos deberán contar con *medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el ENS*, que garanticen la *integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación* de los documentos almacenados.

En particular, asegurarán la *identificación de los usuarios y el control de accesos*, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de *protección de datos*, así como la *recuperación y conservación a largo plazo* de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.



## CAPÍTULO 7

### DOCUMENTOS ESENCIALES

#### 1. LAS RESOLUCIONES

Las Resoluciones son documentos administrativos, aunque tienen importantes singularidades en la medida en que son el elemento central del procedimiento administrativo. Constituyen su esencia y su finalidad, y son la base para el ejercicio de los derechos por las personas interesadas.

Además, independientemente de lo anterior, son el testimonio de la acción administrativa y, por tanto, tienen un valor histórico que obliga a establecer mecanismos especiales de conservación.

Por tanto, en su condición de documentos administrativos, las Resoluciones han de cumplir los requisitos generales que impone el artículo 26 de la LPAC.

1. Se entiende por documentos públicos administrativos los válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. *Las Administraciones Públicas emitirán los documentos administrativos por escrito, a través de medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia.*

2. Para ser considerados válidos, los documentos electrónicos administrativos deberán:

- a) *Contener información* de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) Disponer de los *datos de identificación que permitan su individualización*, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una *referencia temporal* del momento en que han sido emitidos.

- d) Incorporar los *metadatos* mínimos exigidos.
- e) Incorporar las *firmas electrónicas* que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.

Se considerarán válidos los documentos electrónicos, que, cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos.

## 1.1. Concepto

Del artículo 88 de la LPAC se deduce que la resolución que es un *acto que pone fin al procedimiento, decidiendo todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas de este*.

Cuando se trate de cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, el órgano competente podrá pronunciarse sobre las mismas, poniéndolo antes de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado, la resolución será *congruente* con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la Administración de incoar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

## 1.2. Tipos

De la regulación de la LPAC pueden deducirse tres grandes tipos de resoluciones:

- Las resoluciones *en general*, cuyo contenido se describe en el artículo 88.
- Las resoluciones que se dicten en *procedimientos sancionadores*. En estos casos, el art. 88.7 establece varias especialidades:

Cuando la competencia para instruir y resolver un procedimiento no recaiga en un mismo órgano, será necesario que el instructor eleve al órgano competente para resolver *una propuesta de resolución*.

En los procedimientos de carácter sancionador, la propuesta de resolución *deberá ser notificada a los interesados* en los términos previstos en el artículo siguiente.

Además, según el artículo 90 de la LPAC, la resolución incluirá la valoración de las pruebas practicadas, en especial aquellas que constituyan los fundamentos básicos de la decisión, fijarán los hechos y, en su caso, la persona o personas responsables, la infracción o infracciones cometidas y la sanción o sanciones que se imponen, o bien la declaración de no existencia de infracción o responsabilidad.

- Las dictadas en *procedimientos de responsabilidad patrimonial*. En estos procedimientos, el artículo 91 de la LPAC prevé un trámite específico para articular la posible *terminación convencional*, disponiendo que, una vez recibido, en su caso, el dictamen al que se refiere el artículo 81.2 o, cuando éste no sea preceptivo, una vez finalizado el trámite de audiencia, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. Cuando no se estimase procedente formalizar la propuesta de terminación convencional, el órgano competente resolverá en los términos previstos en el apartado siguiente.

Además, en cuanto al contenido, será necesario que la resolución se pronuncie sobre la *existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda*, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla se establecen en el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

De acuerdo con el artículo 52.2 de la LRBRL y 210 del ROF, ponen fin a la vía administrativa las resoluciones de los siguientes órganos y autoridades:

- Las del Pleno, los Alcaldes o Presidentes y las Juntas de Gobierno, salvo en los casos excepcionales en que una ley sectorial requiera la aprobación ulterior de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma, o cuando proceda recurso ante éstas en los supuestos del artículo 27.2.
- Las de autoridades y órganos inferiores en los casos que resuelvan por delegación del Alcalde, del Presidente o de otro órgano cuyas resoluciones pongan fin a la vía administrativa.
- Las de cualquier otra autoridad u órgano cuando así lo establezca una disposición legal.

### 1.3. Contenido. La motivación y los recursos

De acuerdo con el artículo 88.3 de la LPAC, las resoluciones contendrán:

- La decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Este artículo dice que serán motivados, con sucinta referencia de *hechos y fundamentos de derecho*:
  - a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
  - b) Los actos que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos y procedimientos de arbitraje y los que declaren su inadmisión.
  - c) Los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos.
  - d) Los acuerdos de suspensión de actos, cualquiera que sea el motivo de ésta, así como la adopción de medidas provisionales previstas en el artículo 56.
  - e) Los acuerdos de aplicación de la tramitación de urgencia, de ampliación de plazos y de realización de actuaciones complementarias.
  - f) Los actos que rechacen pruebas propuestas por los interesados.
  - g) Los actos que acuerden la terminación del procedimiento por la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, así como los que acuerden el desistimiento por la Administración en procedimientos iniciados de oficio.
  - h) Las propuestas de resolución en los procedimientos de carácter sancionador, así como los actos que resuelvan procedimientos de carácter sancionador o de responsabilidad patrimonial.
  - i) Los actos que se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales, así como los que deban serlo en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa.

Además, la motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos selectivos y de concurrencia competitiva se realizará de conformidad con lo que dispongan las normas que regulen sus convocatorias, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

Por otra parte, el artículo 88.6 de la LPAC permite la motivación *in aliunde*, que es la aceptación de informes o dictámenes como motivación a la resolución *cuando se incorporen al texto de la misma*.

- Los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. Luego veremos que, de acuerdo con esta previsión, no se deben introducir *ex novo* en la notificación.

#### 1.4. Requisitos

El requisito principal es el de su emisión por escrito y en formato electrónico. Así lo impone el artículo 88.4 de la LPAC, que dice que la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente y garantizará:

- La identidad del órgano competente (mediante el sistema de firma previsto).
- La autenticidad e integridad del documento que se formalice mediante el empleo de alguno de los instrumentos previstos en esta Ley (firma, sello electrónico, sello de tiempo, CSV).

## 2. LAS NOTIFICACIONES

### 2.1. Concepto

La LPAC no define el concepto de notificación. El Diccionario de la Real Academia alude, en su acepción 2.<sup>a</sup>, al documento en que consta la notificación de una resolución, mientras que define «notificar» como comunicar formalmente a su destinatario una resolución administrativa o judicial.

En el e-EMGDE, una de las categorías documentales que se contempla es la de *Documentos de transmisión*, con las siguientes tipologías:

- Comunicación.
- Notificación.
- Publicación.
- Acuse de recibo.

Por tanto, en nuestro ámbito la notificación es un documento que refleja un acto de transmisión y constancia, de carácter formal, dirigido a un desti-

natario (generalmente, el interesado) en virtud del cual se le traslada el texto de una resolución administrativa.

Es un *acto de transmisión*, porque pone en conocimiento del interesado, se le traslada, que se ha dictado una resolución que le afecta.

Es un *acto de constancia* porque refleja de manera fehaciente el contenido de aquella resolución.

Es un *acto revestido de una serie de formalidades*, necesarias para que la resolución surta efectos básicamente en relación con su contenido, sus destinatarios y los plazos que puedan establecerse en ella.

El artículo 40 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del LPAC *el órgano que dicte las resoluciones y actos administrativos* los notificará a los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos, en los términos previstos en los artículos siguientes.

Esta regla general debe ser matizada en el ámbito local, puesto que la doble naturaleza de acto de transmisión y de constancia implica el ejercicio de la fe pública y, por tanto, su atribución a la secretaría municipal.

El artículo 92. Bis de la LRBRL dice que la función de secretaría (comprendiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo) es una función que ha de existir en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservada a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

El artículo 3.2.h) del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, enumera, dentro de las funciones de la fe pública, la de notificar las resoluciones y acuerdos en la forma establecida en la normativa aplicable.

Por su parte, el artículo 192.2 del ROF, indica que *las comunicaciones* que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones, y las demás *que den traslado de acuerdos o resoluciones, por el responsable de la Secretaría*.

Adicionalmente, de esta redacción se deduce que no cabe remitir notificaciones a autoridades. En estos casos, lo que corresponde es un oficio firmado por el Alcalde (o concejal delegado) dando traslado de un certificado de la resolución o acuerdo.

## 2.2. Normas generales

La regulación general de las notificaciones se detalla en el artículo 41 de la LPAC.

— *Regla general: notificaciones electrónicas*

Dentro del contexto general de supresión del papel, este artículo impone que las notificaciones *se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía.*

Según el artículo 14 de la LPAC, las *personas físicas* podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

En todo caso, estarán *obligados a relacionarse a través de medios electrónicos* con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

- a) Las personas jurídicas.
- b) Las entidades sin personalidad jurídica.
- c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.
- d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.
- e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

— *Excepciones*

Este mismo artículo 41 de la LPAC dice que no obstante lo anterior, las Administraciones *podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos* en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la *comparecencia espontánea del interesado* o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento.
- b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa *resulte necesario practicar la notificación por entrega directa* de un empleado público de la Administración notificante.

Con independencia del medio utilizado, las notificaciones serán válidas siempre que permitan tener constancia de su envío o puesta a disposición, de la recepción o acceso por el interesado o su representante, de sus fechas y horas, del contenido íntegro, y de la identidad fidedigna del remitente y destinatario de la misma. La acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente.

Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, mediante los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones sucesivas se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos.

Además, el artículo 41.2 añade que en ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones:

- a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya acompañado de *elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico*.
- b) Las que *contengan medios de pago* a favor de los obligados, tales como cheques.

— *Extensión de la obligación de relacionarse electrónicamente*

Dicho artículo 41.1 de la LPAC faculta a las Administraciones para que, *reglamentariamente*, puedan establecer la obligación de practicar electrónicamente las notificaciones para *determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas* que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

— *Dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico para el envío de los avisos*

El artículo 41.6 de la LPAC dispone que con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un *aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado* que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

Para ello, este mismo precepto dice que el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones.

— *Expedientes con varios interesados*

De acuerdo con el artículo 40.5 de la LPAC, las Administraciones Públicas *podrán* adoptar las medidas que consideren necesarias para la *protección de los datos personales* que consten en las resoluciones y actos administrativos, cuando éstos tengan por destinatarios a más de un interesado.

Hemos puesto en cursiva el verbo «podrán», porque de acuerdo con la normativa europea y nacional en materia de protección de datos, *no se trata de algo opcional, sino obligatorio*. Esto implica, por ejemplo, la necesaria «anonimización» de los datos personales de los interesados distintos de aquel a quien se practica la notificación.

— *Procedimientos iniciados a instancia de parte*

Por otra parte, este mismo artículo 41.3 dispone que, en los *procedimientos iniciados a solicitud del interesado*, la notificación se practicará por el *medio señalado al efecto por aquel*. Esta notificación *será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración*.

Cuando no fuera posible realizar la notificación de acuerdo con lo señalado en la solicitud, se practicará en cualquier lugar adecuado a tal fin, y por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o

su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

— *Procedimientos iniciados de oficio*

En los *procedimientos iniciados de oficio* (en los que puede ocurrir que la Administración desconozca el domicilio del interesado), a los solos efectos de su iniciación, las Administraciones Públicas podrán recabar, mediante consulta a las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística, los datos sobre el domicilio del interesado recogidos en el Padrón Municipal, remitidos por las Entidades Locales en aplicación de lo previsto en la LRBRL.

Cuando el interesado fuera notificado por distintos cauces, se tomará como fecha de notificación la de aquella que se hubiera producido *en primer lugar*.

El artículo 152 de la LEC dice que los actos de comunicación se realizarán bajo la dirección del letrado de la Administración de Justicia, que será el responsable de la adecuada organización del servicio. En las EE.LL., este aspecto concreto de la función de fe pública (las notificaciones) se atribuye en exclusiva a los secretarios municipales y, en consecuencia, supone una excepción a lo previsto por el artículo 40.1 de la LPAC. Esto se explica porque la notificación, además de un acto de transmisión, es un acto de constancia.

Este artículo 152 establece la regla general de la comunicación electrónica de forma muy similar a lo previsto por el artículo 14 de la LPAC: los actos de comunicación se practicarán por medios electrónicos cuando los sujetos intervinientes en un proceso estén obligados al empleo de los sistemas telemáticos o electrónicos existentes en la Administración de Justicia conforme al artículo 273, o cuando aquéllos, sin estar obligados, opten por el uso de esos medios, con sujeción, en todo caso, a las disposiciones contenidas en la normativa reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

Por sus similitudes con el régimen de la LPAC, conviene tener en cuenta la STC 122/2019, de 28 de octubre y la forma en que interpreta la relación electrónica del artículo 155 de la LEC. Esta norma regula los actos de comunicación con las partes aún no personadas y dice que el primer emplazamiento o citación al demandado se remitirá al domicilio de los litigantes.

La STC 122/2019, de 28 de octubre, resalta «la especial trascendencia de los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, en particular el emplazamiento, citación o notificación a quien ha de ser o puede ser parte en el procedimiento, pues en tal caso el acto de comunicación es el necesario instrumento que facilita la defensa en el proceso de los derechos e intereses cuestionados, de tal manera que su falta o deficiente realización,

siempre que se frustré la finalidad con ellos perseguida, coloca al interesado en una situación de indefensión que vulnera el referido derecho fundamental...».

Añadiendo que, en el primer acto de comunicación con el demandado no personado ni representado por procurador, no es posible acudir en este caso a la utilización de la dirección electrónica habilitada.

### 2.3. Notificaciones en papel

#### — *Obligación de ponerlas a disposición del interesado en la sede electrónica*

Son reguladas en el artículo 42 de la LPAC, que dispone en primer lugar, que *todas* las notificaciones que se practiquen en papel deberán ser puestas a disposición del interesado en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante para que pueda acceder al contenido de las mismas de forma voluntaria.

#### — *El doble intento*

Este mismo artículo 42 añade que cuando la notificación se practique en el domicilio del interesado, de no hallarse presente éste en el momento de entregarse la notificación, podrá hacerse cargo de esta cualquier persona *mayor de catorce años* que se encuentre en el domicilio y *haga constar su identidad*.

Si nadie se hiciera cargo de la notificación, *se hará constar* esta circunstancia en el expediente, junto con el día y la hora en que se intentó la notificación, intento que *se repetirá por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes*. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación. Si el segundo intento también resultara infructuoso, se procederá en la forma prevista en el artículo 44.

Cuando el interesado accediera al contenido de la notificación en sede electrónica, se le ofrecerá la posibilidad de que el resto de las notificaciones se puedan realizar a través de medios electrónicos.

## 2.4. Notificaciones electrónicas

Su práctica se detalla en el artículo 43 de la LPAC, estableciendo tres canales:

- Mediante *comparecencia en la sede electrónica* de la Administración u Organismo actuante, que consiste en el acceso por el interesado o su representante debidamente identificado al contenido de la notificación.
- A través de la *dirección electrónica habilitada única*.

Mediante la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú) cualquier persona física o jurídica dispondrá de una dirección electrónica para la recepción de las notificaciones administrativas que por vía telemática puedan practicar las distintas Administraciones Públicas suscritas a este servicio.

Como receptor de notificaciones, este servicio tiene carácter gratuito.

Asociado a la DEHú, su titular dispondrá de un buzón electrónico en el que recibirá las notificaciones electrónicas correspondientes a aquellos procedimientos a los que voluntariamente decida suscribirse.

En el caso de que de la práctica de la notificación sea obligatoria se podrá asignar de oficio una dirección electrónica habilitada.

Su titular podrá indicar las direcciones de correo electrónico que sean de su interés para la práctica de avisos ante la disposición de nuevas notificaciones. También podrá habilitar avisos vía SMS para las notificaciones de aquellas Administraciones que contemplen esta función.

Este servicio cumple con las máximas garantías de confidencialidad, autenticidad y privacidad con el fin de asegurar la identidad de los participantes y la seguridad de las comunicaciones.

Para acceder a su DEHú, el interesado deberá disponer de un Certificado Digital estándar X.509 emitido a su nombre o de la empresa que representa.

- Mediante *ambos sistemas*, según disponga cada Administración u Organismo.

Las notificaciones por medios electrónicos se entenderán practicadas en el momento en que se produzca el *acceso a su contenido*.

Cuando la notificación por medios electrónicos sea de carácter obligatorio, o haya sido expresamente elegida por el interesado, se entenderá rechazada

cuando hayan transcurrido *diez días naturales desde la puesta a disposición* de la notificación sin que se acceda a su contenido.

Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el *Punto de Acceso General electrónico* de la Administración, que funcionará como un portal de acceso.

El Punto de Acceso General (PAG) es un portal web de la Administración General del Estado cuya URL es <<https://administracion.gob.es>>.

Constituye un punto único de acceso para el ciudadano a información de interés de carácter horizontal de los Departamentos Ministeriales y Organismos públicos vinculados o dependientes, así como a información sobre empleo público, ayudas, subvenciones, becas y normativa de interés de las Administraciones Públicas y de la Unión Europea (UE).

Da acceso a los sitios web oficiales de los Departamentos ministeriales, organismos autónomos, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, así como a sus sedes electrónicas.

Además, ofrece, tanto a ciudadanos como a empresas, acceso a los procedimientos (trámites) y servicios electrónicos de las Administraciones Públicas agrupados por materias, así como a información sobre el funcionamiento y organización de las Administraciones Públicas y el Estado.

El PAG dispone de un área restringida para los usuarios, a la que se accede previa autenticación (identificación electrónica), llamada Carpeta Ciudadana, desde la cual los ciudadanos pueden acceder a sus datos personales, al estado de sus expedientes administrativos, a sus notificaciones, etc.

### 3. PATOLOGÍAS DE LAS NOTIFICACIONES

#### 3.1. Plazo y contenido

De acuerdo con el artículo 40.2 LPAC, toda notificación deberá:

- Ser cursada dentro del plazo de *diez días* a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado.
- Contener el *texto íntegro de la resolución*.
- Indicar si pone *fin* o no *a la vía administrativa*.
- Expresar los *recursos* que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

Esta previsión es redundante, porque el artículo 88.3 de la LPAC dice que uno de los contenidos propios de la resolución es la expresión de los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

De esto se deduce que *la expresión de los recursos, órgano ante el que hayan de presentarse y plazo de interposición debe consignarse en el texto de la resolución*. Ello es lógico si recordamos que la notificación es un mero acto de transmisión y constancia y, por tanto, no puede añadir contenidos a la resolución, acto o acuerdo que se comunica.

### **3.2. Omisión de requisitos**

De acuerdo con el artículo 40.3 de la LPAC, las notificaciones que, conteniendo el *texto íntegro del acto*, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

Es decir, cualquier actuación del interesado de la que se deduzca claramente que conoce el contenido de la resolución, acto o acuerdo, implica la subsanación de los defectos o patologías que hubiesen podido producirse.

Además, este mismo precepto, en su n.º 4, añade que, sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, y a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga, cuando menos, *el texto íntegro de la resolución*, así como el *intento de notificación debidamente acreditado*.

### **3.3. Rechazo**

Según el artículo 41.5 de la LPAC, cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y el medio, *dando por efectuado el trámite y siguiéndose el procedimiento*.

### **3.4. Notificación infructuosa**

El artículo 44 de la LPAC indica que cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado».



# APÉNDICE 1

## REFLEXIONES SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 30 DE MAYO DE 2022, SOBRE EL RD 203/2021

*La interoperabilidad es una exigencia legal.*

*La digitalización no puede producir una suerte de «elevación del rango» por la que una copia simple pudiera pasar a convertirse en copia electrónica auténtica.*

### 1. INTRODUCCIÓN

La STS 638/2022, de 30 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (ponente D. Eduardo Calvo Rojas) resuelve la impugnación de la Generalitat de Catalunya sobre determinadas previsiones del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos.

La sentencia analiza si los títulos competenciales del Estado le habilitan para la regulación contenida en dicha norma y si esa regulación puede invadir ámbitos competenciales de las CC.AA.

Con carácter general, la Sentencia es llamativa porque maneja una serie de conceptos tecnológicos y de gestión documental hasta ahora poco presentes en el mundo judicial y los aplica para resolver la tensión entre las dimensiones semántica, técnica y organizativa de la interoperabilidad y la potestad de autoorganización de las CC.AA., entendiendo que, salvo la regulación de la destrucción de documentos en soporte no electrónico capturados antes de la entrada en vigor del RD 203/2021, el resto de los aspectos impugnados se ajustan a la legalidad.

La Sentencia supone, además, el reconocimiento casi en su totalidad de los argumentos esgrimidos por la Abogacía del Estado.

## 2. MODIFICACIONES DE LAS NNTTII PREVISTAS EN EL ENI

La impugnación se dirige a la DF 2.<sup>a</sup> del RD 203/2021, apartado 8, que modifica, a su vez, la DA1.<sup>a</sup> del ENI, que renombra las doce normas técnicas de interoperabilidad previstas y amplía su número hasta veintitrés. La Generalitat aduce que esa regulación *invade las competencias autonómicas en materia de patrimonio cultural y gestión documental*, además de *no encajar en la interoperabilidad técnica o semántica*. En particular, la Generalitat dice que *corresponde a cada organización la definición de sus propias políticas de gestión documental*, por lo que considera invasiva de sus competencias la previsión de dichas NNTTII.

Los argumentos de la Abogacía del Estado se centran en que *la interoperabilidad es el instrumento que permite garantizar el tratamiento común de los ciudadanos por las AA.PP.*

La alegación es desestimada por los siguientes motivos:

- *Es prematura*, ya que una eventual invasión competencial no se puede concretar sin conocer el contenido de esas NNTTII, aun no publicadas.
- *No concreta que competencias autonómicas se invaden*, en los términos exigidos por la jurisprudencia del TC, salvo respecto a la NTI de valoración y eliminación de documentos y expedientes electrónicos, que se vincula a la relativa a archivos y patrimonio cultural, pero sin mayor desarrollo.
- Se trata de NNTTII que, en gran medida, estaban *vigentes con anterioridad al RD 203/2021 y no fueron objeto de impugnación* y que son modificadas para ajustar su nomenclatura a la evolución de estos últimos diez años. Argumento que quizás hubiese demandado un mayor desarrollo, porque lo cierto es que de 13 NNTTII se pasa a 23.

Vistos los argumentos de la Sala sobre el carácter prematuro de esta impugnación, no parece descabellado intuir que cuando se publiquen dichas NNTTII, serán nuevamente objeto de recurso.

### 3. SISTEMA DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

La Generalitat impugna la DF2.<sup>a</sup> del RD 203/2021 que modifica la DA1.<sup>a</sup> del ENI que en su punto 4 alude al Sistema de Información Administrativa (SIA) como instrumento de interoperabilidad, al entender que es un *instrumento meramente organizativo que distorsiona el modelo catalán e invade su potestad de autoorganización*.

El TS desestima la alegación porque *el alcance de la modificación carece de relevancia sustantiva*, al tratarse de normativizar la denominación «Sistema de Información Administrativa», sin alterar su regulación, que se establece en el artículo 9 del ENI que, por otra parte, no ha sido objeto de impugnación. Y, además, porque *la norma no impone el uso de SIA*, simplemente lo posibilita, con lo que no hay distorsión del modelo ni invasión de la potestad de autoorganización.

### 4. SEDES ELECTRÓNICAS

La impugnación en este caso se dirige contra el artículo 10.2 del RD 203/2021, que desarrolla la creación y supresión de sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas y el 11, apartados 1 y 2, relativos a su contenido y servicios disponibles.

Frente a la alegación genérica de la Generalitat invocando la *potestad de autoorganización*, el Tribunal Supremo reitera que la misma *carece por sí misma de virtualidad si no se concretan los ámbitos competenciales sustantivos que resultan afectados*.

Además, el artículo 10.2 del RD 203/2021, que obliga a cada Administración Pública a determinar las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas no infringe el artículo 38 de la LRJSP, no priva a la Administración autonómica de la potestad de determinar las condiciones e instrumentos de creación; sólo obliga, en virtud del principio de publicidad, a *insertar el acto de creación en boletín oficial que corresponda, con la identificación del órgano titular*.

Y, respecto al artículo 11, apartados 1 y 2, añade que se trata de contenidos «mínimos» que, por tanto, no vulneran tampoco el artículo 38 de la LRJSP.

## 5. SUPERPOSICIÓN DE SELLO EN CSV PARA AAA

La Generalitat impugna el artículo 21.3 del RD 203/2021, que impone la superposición de un sello electrónico para garantizar la interoperabilidad de las transmisiones de documentos electrónicos producidos mediante AAA y firmados con CSV.

Aduce que *el artículo 42 de la LRJSP no impone ese requisito, sino que permite que cada Administración Pública determine el uso de un sello electrónico o un CSV y que esa previsión invade su potestad de autoorganización documental.*

La Abogacía del Estado, en síntesis, argumenta que *si no se superpone el sello electrónico no se puede garantizar la interoperabilidad*, porque el CSV exige acceder caso por caso, a la sede electrónica para verificar la autenticidad del documento y ese es el sentido de la redacción del artículo 45.2 de la LRJSP, que dice que *con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado.*

La Sentencia critica esta redacción, porque *el empleo del tiempo verbal en futuro («podrá») es equívoco*. E indica que, *cuando un acto administrativo es reglado, no se debe utilizar el verbo «podrá» sino «deberá»*. Sobre la base de esta interpretación, llega a la conclusión de que, en este caso, «podrá» ha de entenderse como «deberá».

El argumento es discutible, porque si aplicamos la máxima *in claris non fit interpretatio*, lo cierto es que el verbo «podrá» del artículo 45.2 de la LRJSP no tiene ese matiz imperativo y, en consecuencia, puede sostenerse que el artículo 21.3 del RD 203/2021 se excede al imponer la superposición del sello al CSV en las comunicaciones de los documentos así firmados.

Lo que procedería es una *modificación de la redacción del artículo 45.2 de la LRJSP*, pero no la modificación del sentido propio de las palabras de ese precepto legal mediante una norma reglamentaria y por la vía interpretativa, porque ello podría ir en contra, además, del principio de seguridad normativa aplicado a las Leyes.

## 6. CERTIFICADOS ELECTRÓNICOS DE PERSONAS FÍSICAS

Se impugna el artículo 27.1 del RD 203/2021, que establece los atributos mínimos de dichos certificados, entre los que se incluye el DNI y se excluye el pasaporte, de acuerdo con la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

La Generalitat indica que la regulación legal de los certificados electrónicos de identificación de las personas físicas se establece en el artículo 9 de la LPAC, que no concreta sus requisitos que, en su opinión, han de ser definidos por las CC.AA. en ejercicio de su capacidad autoorganizativa. Por ello, entiende que *el precepto impugnado, además de vulnerar dicho artículo 9, invade sus competencias estatutarias y, concretamente, la posibilidad de obtener el certificado electrónico idCAT mediante el pasaporte.*

La Sentencia vuelve a dar la razón a la Abogacía del Estado, porque además de lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley 6/2020, el artículo 9.1 de la LPAC dice *las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo*, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.

## 7. COPIAS AUTÉNTICAS Y COPIAS SIMPLES

En este caso, la impugnación se refiere al artículo 39.3 del RD 203/2021, que puntualiza que los documentos en papel que se presenten en las OAMR que tengan la calidad de original o copia auténtica, una vez digitalizados, tendrán la misma validez que la del soporte desde el que se ha hecho la copia, es decir, copia electrónica auténtica. Se rechaza por la Generalitat la indicación de que se presenten en las OAMR, porque, a su juicio, ello invade sus potestades de autoorganización.

Además, deducen del artículo 27.4 de la LPAC que *las AA.PP. están obligadas a expedir copias auténticas de cualquier documento en papel que presenten los interesados.*

Se trata de un error muy extendido, porque dicho precepto presupone (en buena lógica) que *sólo los soportes en papel que tengan la condición de original o copia auténtica pueden producir copias electrónicas auténticas.* Error que viene provocado por una redacción discutible de dicho precepto, pese a que tal y como precisa la Abogacía del Estado, conforme al artículo 27.2 de

la LPAC, las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.

Por otra parte, también indica la Abogacía del Estado que esta regulación se vincula al principio de igualdad de trato de los ciudadanos, que deben poder conocer dónde y cómo realizar los trámites ante las AA.PP.

Aquí la Sentencia se explaya y dice, de forma sintética, cosas muy interesantes en materia de gestión documental. Comienza desestimando las alegaciones de la Generalitat porque *el artículo 39.3 del RD 203/2021 no se está refiriendo a ningún tipo concreto de departamento al hacer referencia a las OAMR*, sencillamente alude a los documentos presentados presencialmente, lo cual no invade su potestad de autoorganización.

El criterio de la Sala sobre esta cuestión es contundente:

- Si el proceso de digitalización se lleva a cabo de acuerdo con las correspondientes NNTTII, los documentos originales o copias auténticas no pierden su virtualidad, pues *el resultante de la digitalización tendrá la consideración de copia auténtica del documento en soporte papel; consideración ésta que no se da cuando lo que se digitaliza es una simple copia.*
- Dicho de otro modo, *la digitalización debidamente realizada hace que el documento digitalizado mantenga la misma relevancia y eficacia probatoria que el documento original (o copia auténtica) que ha sido objeto de digitalización.*
- *La digitalización no puede producir una suerte de «elevación del rango» por la que una copia simple pudiera pasar a convertirse en copia electrónica auténtica.*

## 8. PRIMERA NOTIFICACIÓN EN PAPEL

También cuestiona la Generalitat el artículo 43.2 del RD 203/2021, que respecto a sujetos obligados a relacionarse electrónicamente (artículo 14 de la LPAC), cuando la Administración no disponga de los datos de contacto electrónicos para remitir el aviso de puesta a disposición de la primera notificación, impone la obligación de notificar en papel, advirtiendo al interesado que las sucesivas notificaciones se harán electrónicamente por comparecencia en la sede electrónica o en la DEHú, indicándole que puede identificar dicho dispositivo electrónico para la ulterior remisión de los avisos del artículo 41.1 de la LPAC.

Se aduce que ello *contradice lo dispuesto en el artículo 14.2 de la LPAC y que tal regulación resulta incomprensible tras más de cinco años de vigencia de la LPAC.*

La Abogacía del Estado arguye, en síntesis, que esta previsión del RD 203/2021 no es más que una plasmación del principio de proporcionalidad y que, además, se ampara en el artículo 41.1.b) de la LPAC, que indica que *podrán hacerse notificaciones en papel cuando ello sea necesario para asegurar su eficacia.*

La Sentencia acoge los argumentos de la Abogacía del Estado.

## 9. DIRECCIÓN ELECTRÓNICA HABILITADA ÚNICA

También se impugna el artículo 44.3 del RD 203/2021, que regula la adhesión a la DEHú.

La Generalitat aduce que esta previsión *vulnera el artículo 43.4 de la LPAC, relativo al Punto de Acceso General electrónico*, que funcionará como un portal de acceso, así como la STC 55/2028, de 24 de mayo, que lo concibe como un portal de entrada de cada una de las AA.PP.

La Abogacía del Estado indica, en resumen, que *se trata de un aspecto más de la interoperabilidad* y que pretender establecer sistemas que no sean interoperables como la DEHú infringe la Ley.

La Sentencia puntualiza que *fuera del ámbito de la AGE, cada Administración puede o no adherirse a la DEHú*. Si se produce la adhesión, la interoperabilidad queda asegurada *per se*.

Y añade que la interoperabilidad es una exigencia legal.

Partiendo de estas premisas, *si una Administración no se adhiere a la DEHú, es necesario habilitar un mecanismo que garantice la interoperabilidad, que es lo que persigue el precepto impugnado.*

## 10. NOTIFICACIÓN POR COMPARECENCIA EN LA SEDE ELECTRÓNICA

Aquí las objeciones apuntan al artículo 45.1 del RD 203/2021, que se refiere a la obligación del emisor de la notificación practicada en la sede electrónica, de informar de los efectos de la comparecencia y acceso, del rechazo o de la presunción de rechazo por el transcurso del plazo de diez días sin acceder a su contenido.

La Generalitat alega que *con esta previsión se introduce un nuevo deber de información no previsto en el artículo 43 de la LPAC*.

Por su parte, la Abogacía del Estado puntualiza que ello no es más que una plasmación concreta del *deber de información al interesado previsto por el artículo 53.1.f) de la LPAC*.

La Sala critica la alambicada sintaxis del precepto, pero acoge el argumento de la AGE y rechaza la impugnación.

## 11. VALIDEZ PROBATORIA DE LAS COPIAS SIMPLES

Este es otro de los aspectos esenciales de la Sentencia en relación con la gestión documental. La Generalitat impugna los artículos 47.2 y 49 del RD 203/2021, que exige la calidad de original o copia auténtica del soporte desde el que se elabora la copia auténtica, porque entiende que ese requisito no está previsto en el artículo 27.2 de la LPAC.

Y en conexión con ello, aduce que *el artículo 49 se excede de lo previsto por el artículo 27.4 de la LPAC que, en su opinión, permite elaborar copias electrónicas auténticas de los documentos que se presenten en formato de copia en papel*.

La Abogacía del Estado reitera que *una copia simple tiene el mismo valor probatorio que el documento copiado*.

La Sala vuelve a acoger los argumentos de la AGE, explicando que el precepto impugnado alude al *valor probatorio de las copias auténticas*. Y recuerda que, de acuerdo con el artículo 77.1 de la LPAC, en el procedimiento administrativo la valoración de la prueba se realizará de acuerdo con los criterios establecidos por la LEC, resultando de ello que *los documentos privados que no sean originales, o copia auténtica de un original, serán necesariamente una copia simple; y de una copia simple no puede expedirse una copia auténtica —a la que habría que atribuir las misma validez y eficacia que a los documentos originales— sino, únicamente, otra copia simple*.

Es importante recordar que el artículo 49 del RD 203/2021 dice lo siguiente:

«Artículo 49. Emisión de copias de documentos aportados en papel por el interesado.

Cuando el interesado presente en papel una copia de un documento público administrativo o de un documento privado para incorporarlo a un expediente administrativo, el proceso de digitalización por la Administración Pública generará una copia electrónica que tendrá el mismo valor que la copia presentada en papel».

Esto es trascendental, porque ya sabemos que los interesados no están obligados a presentar originales o copias auténticas, de modo que un elevadísimo porcentaje de documentos que se van a incorporar a los expedientes no tendrán la calidad de originales o copias auténticas.

Y, desde mi punto de vista, *si un documento forma parte de un expediente, debe cumplir el requisito de la Santísima Trinidad del artículo 26 de la LPAC (contenido, firma y metadatos)*. Por tanto, *si una copia simple va a incorporarse a un expediente, debe ir firmada. Esta firma no conferirá fehaciencia, sólo acreditará que la copia electrónica es el resultado de la digitalización de un soporte en papel que se ha efectuado cumpliendo los requisitos de la NTI de Digitalización*. Y, en consecuencia, no sería necesaria la firma de un funcionario habilitado para proveer fe pública.

Esto conduciría, necesariamente, a reivindicar *una NTI específica de copiado no auténtico o, al menos, una referencia concreta en la NTI de Copiado Auténtico*.

Pero seguro que estoy equivocado.

## 12. DESTRUCCIÓN DE DOCUMENTOS EN PAPEL

Se impugna el artículo 53 del RD 203/2021, que establece un plazo de seis meses de conservación de los documentos presentados en papel o en soporte digital, si no se han devuelto inmediatamente al interesado tras su digitalización; así como su destrucción de acuerdo con las directrices de las correspondientes comisiones de calificación documental, siempre que carezcan de valores secundarios que determinen su conservación permanente o a largo plazo.

Aquí es importante recordar la dispar actividad de las comisiones de valoración de las CC.AA. y el enorme problema que ello plantea para la conservación de las series documentales del Sector Local, que depende de sus dictámenes no sólo para su conservación y/o destrucción, sino además, para implementar los metadatos correspondientes.

En este sentido, me parece de un enorme interés la iniciativa de la Comunidad de Prácticas Valora, impulsada por la Asociación de Archiveros de Andalucía, que entre sus principales objetivos destaca el de configurar una herramienta que recopile los dictámenes, estudios de identificación y valoración, informes de trabajo de las comisiones, formularios y normativa afecta de todas las Comisiones Calificadoras existentes.

La Generalitat reitera que se trata de una *cuestión organizativa interna*, mientras que la AGE indica que es un asunto vinculado a la igualdad de los ciudadanos en sus relaciones con las AA.PP.

La Sala acoge ese argumento y resuelve la cuestión con cierta parquedad.

En relación con ello, se impugna también la DT 1.<sup>a</sup> del RD 203/2021, que fija un plazo de dos años transcurrido el cual los documentos presentados en papel de los que se ha obtenido una copia electrónica podrán ser eliminados, estableciendo el requisito de su comunicación previa a la autoridad calificador, con un análisis de riesgos y con especificación de las garantías de conservación de dichas copias, aplicando el ENS.

La Generalitat reitera que, según su propia regulación, en las oficinas de registro se digitalizan los documentos en papel aportados por el interesado y esta digitalización tiene la condición de copia auténtica y vuelve a argumentar que se trata de una cuestión organizativa interna, que excluye la competencia estatal.

La Abogacía del Estado indica que esta materia ya fue objeto de alegaciones por parte de la Generalitat en el CSAE y no planteó reproche jurídico a dicho plazo de eliminación. Además, entiende que dicha redacción fue avalada por el Dictamen del Consejo de Estado.

La Sala acoge el planteamiento de la Generalitat al precisar que *el principal objetivo de esta DT 1.<sup>a</sup> se centra en un problema de gestión y depuración de archivos documentales* (expresión redundante): la norma debería aludir solamente a los documentos en soporte papel presentados antes de la entrada en vigor del RD 203/2021, pues los presentados posteriormente se regulan en el artículo 53. Como la DT no hace distinciones, el TS entiende que podría haber dispensado un tratamiento distinto según se trate de documentos incorporados a procedimientos en tramitación o a procedimientos ya concluidos. Respecto a estos últimos (los ya concluidos) el TS considera que la norma no está amparada en el título competencial relativo a garantizar a todos los españoles un trato común ante las AA.PP. y se trataría, en consecuencia, de una *norma con una finalidad meramente organizativa que, en consecuencia, invade las competencias autonómicas*.

### 13. SISTEMA DE INTERCONEXIÓN DE REGISTROS

Aquí la Generalitat discute el artículo 60.2 del RD 203/2021, que impone a las AA.PP. que sus registros deberán interconectarse a través de SIR, porque

entiende que vulnera lo previsto en *el artículo 16.4 in fine de la LPAC, que sólo exige la interoperabilidad de los registros y no impone el SIR.*

La AGE indica que la norma se limita a decir cómo deben interconectarse los registros.

La Sala acoge este argumento e indica que el precepto impugnado es congruente con la previsión de interconexión y que *la Generalitat no dice como podría alcanzarse este objetivo de no existir SIR.*

El argumento es llamativo, porque la validez jurídica de SIR no depende de que el recurrente diga cómo se podría hacer de otra forma, sino de su ajuste a las competencias básicas estatales y, esencialmente, si la imposición de SIR es invasiva o no de las competencias autonómicas.

#### 14. PLATAFORMAS DE INTERMEDIACIÓN DE DATOS

La Generalitat impugna el artículo 61.2.d) del RD 203/2021, alegando que, en su opinión, dicho precepto *impone una nueva obligación a los tramitadores*, consistente en dejar constancia en el expediente de la imposibilidad de acceso a la plataforma cuando no haya sido posible dicho acceso.

La AGE dice que se trata de una obligación que deriva directamente del artículo 28, apartados 2 y 3 de la LPAC.

La Sala acoge este argumento y expone que no resulta fácil entender la impugnación, porque *el precepto impugnado se limita a establecer la necesidad de que se haga constar en el expediente si la imposibilidad de acceso se debe a una mala práctica administrativa o a un incumplimiento del ciudadano.*

Aquí también puede observarse una cierta parquedad argumentativa, porque los apartados 2 y 3 de dicho artículo 28 no dicen, literalmente, que tenga que incorporarse la acreditación de la imposibilidad de acceso, aunque ello pueda deducirse del espíritu de la norma, porque es la forma de justificar una eventual petición, con carácter excepcional, de la aportación de los documentos que se había intentado consultar.

Por otra parte, ni el artículo 28 de la LPAC ni el 61 del RD 203/2021 dicen que la finalidad de esa constancia sea averiguar si la causa se debe a una mala práctica administrativa o a un incumplimiento del ciudadano. Ello debe deducirse del contexto normativo de este artículo 28 en relación con el 53 de la LPAC, en la medida en que, en buena lógica, *sólo un incumplimiento del ciudadano a la hora de facilitar el acceso legitimaría a la Administración para pedirle su aportación.*

En conexión con esta impugnación, la Generalitat también dirige su pretensión anulatoria frente al artículo 62.3 del RD 203/2021, que configura a la PID como el punto de conexión con el sistema europeo de intercambio automático de datos, basándose en que esta previsión podría vulnerar lo previsto por el artículo 16.2 de la LPAC, que solo garantiza la compatibilidad informática e interconexión de los registros.

La Abogacía del Estado considera que tal previsión, además de ajustarse al Reglamento (UE) 2018/1724, es una medida razonable y proporcionada.

La Sala vuelve a aceptar los argumentos de la AGE, que además se motiva en el propio Preámbulo del RD 203/2021.

## APÉNDICE 2

### REFLEXIONES SOBRE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 25 DE MAYO DE 2022, SOBRE EL RD 203/2021

#### 1. INTRODUCCIÓN

La STS 610/2022, de 25 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (ponente D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat) resuelve la impugnación de la mercantil FCO. BLANC ABOGADOS SL y de un particular sobre determinadas previsiones del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos.

Concretamente, se impugna:

- Del artículo art. 3.1 la frase: *para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo.*
- El artículo 3.2 la totalidad.
- Del artículo 3.3 la frase *o por orden de la persona titular del Departamento competente, respecto de los procedimientos de que se trate, que afecten al ámbito competencial de uno o varios Ministerios cuya regulación no requiera de norma con rango de real decreto.*
- Del artículo 43.1 la frase *de carácter meramente informativo* o alternativamente la oración completa en que está inserta.
- Del artículo 43.2 la frase *y la Administración emisora de la notificación no disponga de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de su puesta a disposición.*

Además, en el escrito de conclusiones se añadía la petición de que se plantease, antes de dictar sentencia, cuestión de inconstitucionalidad contra el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, y, en su caso, contra el artículo 41.6.

El Tribunal Supremo expone sus argumentos en el FJ 3, que a continuación resumimos.

## 2. SUJETOS OBLIGADOS A RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE. EVENTUAL REGULACIÓN DISCRIMINATORIA

El artículo 3.1 del RD 203/2021 dispone:

«1. Estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los sujetos a los que se refiere el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

El motivo de impugnación formulado se centra en la expresión «para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo», que —en opinión del recurrente— infringe los artículos 9.3, 14, 24 y 103.1 de la Constitución, en cuanto coloca al administrado que decida relacionarse con la Administración asistido de profesional en desventaja de condiciones respecto del que actúa sin ese asesoramiento o asistente.

El TS sostiene que la pretensión anulatoria del citado inciso del artículo 3.1 del Reglamento carece de fundamento, porque:

- Dicha disposición reglamentaria reproduce literalmente la regulación establecida en el artículo 14.2 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que impone a determinados sujetos la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos.
- No se produce una desigualdad de trato que resulte lesiva del principio de igualdad o del derecho de protección jurídica, y por ende del derecho de defensa, o que por falta de justificación racional sea arbitraria, porque si el interesado es asistido por letrado, sigue siendo el propio interesado el que tiene el derecho —si se trata de la persona física— de optar por la forma en que desea relacionarse con la Administración, ya que solo en el supuesto de que el profesional actúe como representante de un sujeto obligado se le considera obligado a relacionarse con la Administración Pública por medios electrónicos.

- La frase impugnada tiene un ámbito de aplicación limitado, porque se circunscribe a los sujetos obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos a los que se refiere el artículo 14.2 de la LPAC.
- La previsión del artículo 14.2 de la LPAC, no veda que determinados actos procedimentales se sigan realizando de forma presencial tal como lo requiera la normativa específica reguladora del procedimiento, ni que para tales actos pueda ser asistido por Abogado u otro profesional, ya que no debe olvidarse que dicho precepto se refiere a los actos de comunicación.
- La imposición a los sujetos obligados de relacionarse electrónicamente con la Administración Pública para la realización de cualquier trámite no supone una diferencia de trato por razón del sujeto entre personas físicas y personas jurídicas y profesionales, de carácter discriminatorio, sin perjuicio de que dicha previsión deba aplicarse, en todo caso, de conformidad con los principios constitucionales que rigen la Administración pública, entre los que cabe considerar los principios de objetividad, racionalidad y proporcionalidad.
- Por esas razones, el TS descarta que proceda el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.

### 3. LIBRE ELECCIÓN DEL CAUCE RELACIONAL Y SU MODIFICACIÓN. SU COMPROBACIÓN DE FORMA ÁGIL PERO TAMBIÉN SEGURA

El artículo 3.2 del RD 203/2021 dice:

«2. Las personas físicas no obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas podrán ejercitar su derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública de que se trate al inicio del procedimiento y, a tal efecto, lo comunicarán al órgano competente para la tramitación de este de forma que este pueda tener constancia de dicha decisión. La voluntad de relacionarse electrónicamente o, en su caso, de dejar de hacerlo cuando ya se había optado anteriormente por ello, podrá realizarse en una fase posterior del procedimiento, si bien deberá comunicarse a dicho órgano de forma que quede constancia de esta. En ambos casos, los efectos de la comunicación se producirán a partir del quinto día hábil siguiente a aquel en que el órgano competente para tramitar el procedimiento haya tenido constancia de esta».

Según el TS, dicha previsión reglamentaria no contradice lo regulado en el artículo 14 de la LPAC, que establece que el medio elegido por la persona

para comunicarse con la Administración Pública podrá ser modificado por aquella en cualquier momento, puesto que la concreción del órgano administrativo al que debe efectuarse la comunicación no se revela contraria a dicha disposición legal, al derivarse de la interpretación sistemática de la propia ley efectuada conforme al principio de seguridad jurídica, ya que se vincula a comunicar la decisión al órgano competente para la tramitación del procedimiento.

El TS tampoco considera procedente declarar la nulidad del inciso referido a que los efectos de la comunicación se producirán a partir del quinto día hábil siguiente a aquel en que el órgano competente para la tramitación del procedimiento haya tenido constancia de la misma, pues ello no es incompatible con la regulación contenida en el artículo 14.1 de la LPAC, ya que, como aduce el Abogado del Estado en sus escritos de contestación a la demanda, se trata de supuestos de colaboración reglamentaria que tienen la finalidad de permitir incorporar los medios electrónicos a la actividad de la Administración de forma racional, fijando las reglas mínimas para garantizar la actuación eficaz de la Administración, debiendo tener en cuenta que la incorporación al sistema electrónico, o su abandono, requiere unas comprobaciones previas (firma electrónica, revisión de las notificaciones personales) que deben efectuar los funcionarios públicos encargados de la tramitación del procedimiento administrativo de forma ágil pero también segura.

#### 4. EXTENSIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE RELACIÓN ELECTRÓNICA POR VÍA REGLAMENTARIA

El artículo 3.3 del RD 203/2021 dice:

«3. De acuerdo con lo previsto en el apartado 3 del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente podrá establecerse reglamentariamente por las Administraciones Públicas para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

A tal efecto, en el ámbito estatal la mencionada obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con sus órganos, organismos y entidades de derecho público podrá ser establecida por real decreto acordado en Consejo de Ministros o por orden de la persona titular del Departamento competente respecto de los procedimientos de que se trate que afecten al ámbito competencial de uno o varios Ministerios cuya regulación no requiera de norma con rango de real decreto. Asimismo, se publicará en el Punto de

Acceso General electrónico (PAGe) de la Administración General del Estado y en la sede electrónica o sede asociada que corresponda».

El recurrente cuestiona que la imposición de la obligación de comunicarse electrónicamente con las Administraciones Públicas pueda efectuarse por Orden Ministerial. Para ello, indica que el artículo 128.4, penúltimo párrafo, de la LPAC reserva al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria, en consonancia con el artículo 97 de la Constitución.

El TS desestima la impugnación porque:

- La previsión reglamentaria impugnada tiene cobertura en el artículo 14.3 de la LPAC.
- El artículo 4.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, atribuye a los titulares de los Departamentos ministeriales ejercer la potestad reglamentaria en materias propias del Departamento.

El artículo 3.3 del RD 203/2021 se ajusta a los términos del artículo 14.3 de la LPAC, que contiene una habilitación específica al Ministro —en los supuestos que no sea exigible la aprobación de un Real Decreto por el Gobierno— para establecer, respecto de determinados procedimientos y ciertos colectivos de personas físicas, la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos.

## 5. AVISO MERAMENTE INFORMATIVO DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DE LA NOTIFICACIÓN. SEGURIDAD JURÍDICA Y EVENTUAL INDEFENSIÓN

El artículo 43.1 del RD 203/2021 dice:

«1. De acuerdo con lo previsto en el artículo 41.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas, organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes enviarán al interesado o, en su caso, a su representante, aviso informándole de la puesta a disposición de la notificación bien en la Dirección Electrónica Habilitada única, bien en la sede electrónica o sede electrónica asociada de la Administración, u Organismo o Entidad o, en su caso, en ambas.

La falta de práctica de este aviso, de carácter meramente informativo, no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida.

El aviso se remitirá al dispositivo electrónico o la dirección de correo electrónico que el interesado haya comunicado voluntariamente al efecto,

o a ambos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El interesado se hace responsable, por la comunicación a la Administración, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, de que dispone de acceso al dispositivo o dirección de correo electrónico designados. En caso de que dejen de estar operativos o pierda la posibilidad de acceso, el interesado está obligado a comunicar a la Administración que no se realice el aviso en tales medios. El incumplimiento de esta obligación por parte del interesado no conllevará responsabilidad alguna para la Administración por los avisos efectuados a dichos medios no operativos.

El aviso regulado en este apartado sólo se practicará en caso de que el interesado o su representante hayan comunicado a la Administración un dispositivo electrónico o dirección de correo electrónico al efecto».

El recurrente discute la naturaleza meramente informativa del aviso, porque puede causar indefensión.

Al TS no le convence este argumento de que se causa indefensión y alude al criterio del Tribunal Constitucional (sentencia 6/2019, de 17 de enero, citada por el recurrente), ya que dicho aviso es un mero recordatorio remitido a la sede electrónica del interesado (debería decir a la Carpeta Ciudadana) de la remisión de la notificación de un acto administrativo, que, en ningún caso, exime a la Administración notificarlo en legal forma, de modo que quede constancia en las actuaciones de la remisión y la recepción íntegra de la resolución administrativa, así como del momento en que se hicieron.

Y añade que, en base a esa doctrina, lo que exige el principio de seguridad jurídica es que la notificación se practique al interesado de la forma legalmente prevista en los artículos 40, 41 y 42 de la LPAC, y que, con independencia de que se realice en papel o por medios electrónicos, se garantice plenamente al interesado el conocimiento de la resolución administrativa que le permita utilizar todos los medios de defensa que considere adecuados para defender sus derechos e intereses legítimos.

En otras palabras, el TS indica que la falta de práctica de este aviso no impedirá que se considere plenamente válida la notificación, debido al carácter meramente informativo del aviso. Y, en su opinión, ello no afecta negativamente en el ejercicio del derecho de defensa ante la Administración Pública y en la ulterior vía del procedimiento judicial, en la medida que la previsión legal cuestionada no pone en riesgo las garantías procedimentales ni procesales, en referencia a los actos de comunicación por medios electrónicos, que tiene como objeto que quede constancia fehaciente tanto del hecho de la recepción del acto de comunicación por el destinatario y su fecha, como del contenido del acto administrativo.

Por ello, el TS no estimaba pertinente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

## 6. PRIMERA NOTIFICACIÓN EN PAPEL

El artículo 43.2 del RD 203/2021 dice:

«2. Cuando el interesado sea un sujeto obligado a relacionarse por medios electrónicos y la Administración emisora de la notificación no disponga de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de su puesta a disposición, en los procedimientos iniciados de oficio la primera notificación que efectúe la Administración, organismo o entidad se realizará en papel en la forma determinada por el artículo 42.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, advirtiéndole al interesado en esa primera notificación que las sucesivas se practicarán en forma electrónica por comparecencia en la sede electrónica o sede electrónica asociada que corresponda o, en su caso, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única según haya dispuesto para sus notificaciones la Administración, organismo o entidad respectivo, y dándole a conocer que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, puede identificar un dispositivo electrónico, una dirección de correo electrónico o ambos para el aviso de la puesta a disposición de las notificaciones electrónicas posteriores».

El TS dice que en este supuesto —cuando la Administración emisora de la notificación no disponga de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de la puesta a disposición—, en procedimientos iniciados de oficio, la norma dispone que la primera notificación que efectúe la Administración se realizará en papel.

Según indica el TS, la parte demandante se limita a exponer que dicho precepto reglamentario no tiene cobertura legal en el artículo 41.4 de la LPAC y lesiona el derecho de defensa del artículo 24 de la Constitución.

Y añade que se aducen cuestiones referidas a las consecuencias prácticas derivadas de la aplicación de la disposición, en relación con la utilización del buzón del profesional, que no resultan convincentes, dentro del plano de la estricta legalidad, para declarar la nulidad de la disposición reglamentaria, pues se obvia que la finalidad del precepto es reforzar el cumplimiento de las garantías establecidos en la LPAC, con el objeto de impedir que se produzcan supuestos de indefensión derivados de la falta de constancia de los actos de comunicación.

En definitiva, se desestima el recurso con condena en costas al recurrente.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALAMILLO DOMINGO, I. (2019). *Identificación, firma y otras pruebas electrónicas*. Madrid: Aranzadi-Thomson Reuters.
- AMUTIO GÓMEZ, M. A. (2015). «Normas técnicas de Interoperabilidad e instrumentos para el documento electrónico». Sevilla: TRIA – Revista Archivística de la Asociación de Archiveros de Andalucía.
- (2017). «Transformación digital, ¡sí o sí!; documento, expediente y archivo electrónico». *Revista El Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid: Wolters Kluwer.
- (2018; 2020). *La gestión del documento electrónico*, 1.<sup>a</sup> ed. (2018), 2.<sup>a</sup> ed. (2020). «Capítulo 10. La seguridad del documento» y «47. El entorno europeo del documento». Madrid: Wolters Kluwer.
- (2021). «Normas técnicas de interoperabilidad relativas al documento electrónico». Valencia: Revista d'Arxius.
- (2021). *La orientación al dato, nuevos desafíos*. Salamanca: Tabula Estudios Archivísticos de Castilla y León.
- AUSTRALIA (2015). *Australian Government Recordkeeping Metadata Standard (AGRMMS) Version 2.2*. Canberra: Archivos Nacionales de Australia.
- BUSTOS PRETEL, G. (coord.) (2020). *La gestión del documento electrónico*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- CAMPOS ACUÑA, C. (coord.) (2021). *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- COMISIÓN DE NORMAS ESPAÑOLAS DE DESCRIPCIÓN ARCHIVÍSTICA (2017). *Modelo conceptual de descripción archivística. Entidades, Relaciones y Atributos*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- COMISIÓN EUROPEA (2017). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Marco Europeo de Interoperabilidad – Estrategia de aplicación*. Bruselas: EUR-Lex.

- DELGADO GÓMEZ, A. y BARBADILLO ALONSO, J. (2009). «Introducción a los metadatos para la gestión de documentos». *Revista d'Arxius*, 8: 33-85.
- ESPAÑA. JEFATURA DEL ESTADO (2000). *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- (2015). *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- (2015). *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- (2015). *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- (2020). *Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2012). *Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2011). *Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA (2021). *Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2016). *Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (e-EMGDE)*. Versión 2.0. 2.ª ed. Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2016). *Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico*, 2.ª ed. Madrid.
- SOLANO GADEA, M. (2023). *Diccionario de conceptos y términos de la Administración Electrónica*, 9.ª ed. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2018). *Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo*.
- TRIBUNAL SUPREMO (2022). *Sentencia del Tribunal Supremo n.º 610/2022, de 25 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera*.
- (2022). *Sentencia del Tribunal Supremo n.º 638/2022, de 30 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera*.

## BIBLIOGRAFÍA

UNIÓN EUROPEA (2014). *Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de julio de 2014 relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE*. Luxemburgo: EUR-Lex.

ISBN 978-84-7351-788-1



P.V.P.  
16,00 €  
(IVA incluido)

