

MEMENTO

EXPERTO

FRANCIS LEFEBVRE

Administración Digital

Abogacía del Estado

2ª Edición

Fecha de edición: 19 de noviembre de 2021



Es una obra realizada por iniciativa
y bajo la coordinación de la Redacción de
Francis Lefebvre
sobre la base de un estudio técnico
cedido a la editorial por

Vicente José Bartual Ramón

Abogado del Estado Adjunto. Abogacía del Estado ante el Tribunal Supremo.

Alejandro Bonis Sanz

Abogado del Estado. Subdirector General de Organización y Asistencia Jurídica. Servicio Jurídico en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria Central.

Javier Castro López

Abogado del Estado en Excedencia. Secretario General COFIDES.

María Bueyo Díez Jalón

Abogada del Estado-Jefe. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Yago Fernández Badía

Abogado del Estado en Servicios Especiales. Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Silvia García Malsipica

Abogada del Estado. Subdirectora General de Coordinación, Auditoría y Gestión del Conocimiento. Ministerio de Justicia.

Antonio Panizo García

Abogado del Estado-Jefe. Ministerio de Política Territorial.

Federico Felipe Pastor Ruiz

Abogado del Estado Adjunto. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Ana Ullate Jiménez

Abogada del Estado. Subdirectora General de Asuntos Consultivos y Contenciosos. Servicio Jurídico en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria Central.

Luis Enrique Vacas Chalfoun

Abogado del Estado-Adjunto. Subdirección General de Constitucional y Derechos Humanos. Ministerio de Justicia.

Colaboró en la edición anterior: Patricia María Font Rodríguez.

© Francis Lefebvre

Lefebvre-El Derecho, S. A.

Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00

clientes@lefebvre.es

www.eft.es

Precio: 39,52 € (IVA incluido)

ISBN de Lefebvre-El Derecho: 978-84-18899-01-0

Depósito legal de Lefebvre-El Derecho: M-34239-2021

Edita: Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica

ISBN (Ministerio de Justicia): 978-84-7787-513-0

NIPO (Ministerio de Justicia): 051-21-037-6

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado: <https://cpage.mpr.gob.es>



Impreso en España

por Printing'94

Paseo de la Castellana, 93, 2º - 28046 Madrid

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.



Plan general

	<u>nº marginal</u>
Capítulo 1. Evolución de la Administración digital	200
Capítulo 2. Competencias y cooperación interadministrativa en materia de Administración digital.....	400
Capítulo 3. Uso de medios electrónicos en las Administraciones públicas	700
Capítulo 4. Organización de la Administración electrónica.....	1200
Capítulo 5. Tramitación electrónica de los procedimientos administrativos	3000
	<u>Página</u>
Tabla Alfabética.....	455

Abreviaturas

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
aptdo.	apartado
art.	artículo/s
BOE	Boletín Oficial del Estado
BORME	Boletín Oficial del Registro Mercantil
CC	Código Civil
CEst	Consejo de Estado
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Const	Constitución Española
D	Decreto
DEHú	Dirección Electrónica Habilitada Única
DEV	Dirección Electrónica Vial
DF	Decreto foral
DG	Dirección General
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
Dict	Dictamen
Dir	Directiva
disp.adic.	disposición adicional
disp.derog.	disposición derogatoria
disp.final	disposición final
disp.trans.	disposición transitoria
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
ENI	Esquema Nacional de Interoperabilidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
ET	Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 2/2015)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
L	Ley
LAE	Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (L 11/2007)
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local (L 7/1985)
LCI	Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (RDLeg 1/2004)
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público (L 9/2017)
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000)
LF	Ley foral
LGSS	Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 8/2015)
LGT	Ley General Tributaria (L 58/2003)
LH	Ley Hipotecaria (L 8-2-1946)
LJV	Ley de la Jurisdicción Voluntaria (L 15/2015)
LJCA	Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (L 29/1998)
LO	Ley Orgánica
LOPD	Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LO 3/2018)
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
LPAC	L 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (L 39/2015)
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (L 33/2015)

LRJS	Ley reguladora de la Jurisdicción social (L 36/2011)
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (L 40/2015)
LTSV	Texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RDLeg 6/2015)
modif	modificado/a
NF	Norma foral
OM	Orden ministerial
RD	Real Decreto
RDL	Real Decreto-ley
RDLeg	Real Decreto legislativo
redacc	redacción
rec.	Recurso
Resol	Resolución
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales (RD 2568/1986)
RGGI	Reglamento General de Inspección y Gestión (RD 1065/2007)
RGPD	Reglamento General de Protección de Datos (Rgto UE/679/2016)
RGR	Reglamento General de Recaudación (RD 939/2005)
Rgto	Reglamento
RRM	Reglamento del Registro Mercantil (RD 1784/1996)
SE	Secretaría de Estado
SEDESS	Sede Electrónica de la Seguridad Social
SG	Secretaría General
TCo	Tribunal Constitucional
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
VIS	Sistema de Información de Visados

Introducción

El ordenamiento jurídico tiene su razón de ser en la satisfacción de las **necesidades** de la **sociedad** cuyas relaciones regula y no puede quedar al margen de la evolución de dicha Sociedad. La estabilidad de las normas y de las instituciones reguladas por las mismas es, no sólo deseable, sino también exigencia de la seguridad jurídica consagrada en el art.9.3 de la Constitución. Sin embargo, la defensa de tal estabilidad no debe llegar al extremo de congelar las normas, de manera que se produzca finalmente, una brecha insalvable entre los presupuestos de hecho las disposiciones jurídicas y la realidad a la que han de aplicarse éstas.

El Derecho Administrativo, como parte de dicho ordenamiento jurídico, se ha caracterizado en nuestro país por una constante **adaptación y cambio** en la parte de lo que se ha dado en denominar el derecho administrativo especial, pero compaginado con una relativa estabilidad en lo que se conoce como derecho administrativo general. Es de destacar que las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26-7-1957 y de Procedimiento Administrativo Común, de 17-7-1958 se mantuvieron vigentes hasta la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ésta a su vez ha seguido en vigor hasta ser derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (**LPAC**), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (**LRJSP**); sin perjuicio de las modificaciones sufridas como consecuencia de la Ley 4/1999, de 13 de enero y, con especial relevancia en la materia objeto del presente Memento, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (**LAE**), igualmente derogada por la Ley 39/2015.

Uno de los principales motores del cambio de la regulación del procedimiento administrativo común y de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ha sido precisamente la adaptación a las exigencias derivadas de la implantación y desarrollo de las **nuevas tecnologías**, materia sometida a una constante evolución. Aunque, también hay que decirlo, no solo dicha regulación de la Administración Digital ha respondido al fenómeno de la creciente digitalización de la sociedad, sino que asimismo es la citada regulación la que ha propiciado la propia **transformación digital** de la Administración.

Buena muestra de ello son el binomio actualmente vigente de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Las mismas en primer lugar, tal y como resaltan sus respectivas Exposiciones de Motivos, unifican en su seno las materias propias de la Administración Electrónica anteriormente dispersas en la Ley 30/1992, la Ley 11/2007 y su reglamento de desarrollo, en aras a una mayor seguridad jurídica. Pero no se limitan a refundir la regulación preexistente, sino que añaden previsiones que imponen un **funcionamiento electrónico integral** de la Administración, a la vez que establecen un ámbito considerablemente amplio de administrados obligados a comunicarse electrónicamente con la Administración.

La regulación del funcionamiento electrónico de la Administración ha supuesto en una parte la introducción de **nuevas instituciones** (la sede electrónica o el esquema nacional de interoperabilidad por ejemplo) pero en su mayoría ha implicado la adaptación de instituciones ya conocidas, como son el documento, la firma, las notificaciones o el registro de una Administración. Claramente en poco se parecen un documento en papel y una firma manuscrita a un documento electrónico firmado electrónicamente, dado que estos últimos materialmente no son sino una secuencia de datos, lo cual lleva consigo la concreta regulación administrativa de tales figuras.

Ahora bien, las modalidades electrónicas de las instituciones clásicas del derecho administrativo siguen obedeciendo a los mismos fines que justifican sus concretas previsiones: así, por poner un ejemplo, la detallada regulación de las **notificaciones** electrónicas (que incluye la determinación de los destinatarios, los medios posibles para practicarlas y la regulación de los efectos de su puesta a disposición y acceso) no se explican sino por estar dirigidas al mismo propósito que cualquier notificación: garantizar el conocimiento de los administrados de las decisiones de la Administración, en condiciones que garantice la defensa de sus derechos, como requisito previo para la eficacia de dichas decisiones. Por ello, con buen acierto, las Leyes 39/2015 y 40/2015 integran dicha regulación en su seno y no la relegan, como ocurría antes, en una Ley especial (la Ley 11/2007).

Partiendo de tales premisas, la presente obra no pretende realizar meramente un examen de las distintas disposiciones supranacionales, estatales y autonómicas que regulan los distintos aspectos del funcionamiento electrónico de la Administración en la actualidad. Por el contrario, con un **enfoque transversal** se va a abordar cada una de las instituciones fundamentales en que se articula la Administración Digital, definiéndolas, contemplando globalmente su regulación y los problemas prácticos que reviste su aplicación.

Y todo ello, sin perder de vista que, aun cuando recientemente se ha **demorado** la **eficacia** de determinadas previsiones sobre el funcionamiento electrónico de la Ley 39/2015, por el por Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, la Administración Digital es una realidad que, aun con las dificultades inherentes a su implantación, no admite retroceso y hay que asumir definitivamente, como señala la citada Ley 39/2015 en su exposición de motivos.

Actualmente las dificultades aún previstas en esa Ley se han visto **superadas**. Prueba de ello es la **entrada en vigor definitiva** de algunos preceptos relativos a los registros electrónicos o archivos electrónicos que se ha producido este año. El **desarrollo reglamentario** impulsará de nuevo la Administración electrónica concretando algunos aspectos de las disposiciones generales. La propia situación mundial producida por la **pandemia** del COVID-19 no ha hecho más que impulsar y alentar las relaciones jurídico-administrativas por medios telemáticos cuando, a pesar de la imposibilidad de presencia física de, los ciudadanos, las Administraciones Públicas pudieron mantenerlas incluso con una normalidad inusitada. Los nuevos **planes de Resiliencia** o la **Agenda 2020-2030** apuestan sin vuelta atrás por estos medios como forma de concebir las relaciones Administración-ciudadano que ha llegado definitivamente para quedarse.

CAPÍTULO 1

Evolución de la Administración digital

A.	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	210	200
B.	Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos	230	
C.	Regulación vigente: LPAC y LRJSP	250	

Dejando a un lado precedentes más remotos (ya en 1978 se dicta el RD 2373/1978, por el que se creaba la Comisión Interministerial para la elaboración del Plan Informático Nacional, sucedido a su vez por el RD 2291/1983, sobre órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno), debemos arrancar como **precedentes más próximos** de la actual Administración electrónica los que se derivan de la aprobación de la L 30/1992 (LRJPAC). **205**

Concretamente, tanto la doctrina como la propia exposición de motivos de la actual L 39/2015 (en adelante, LPAC) mencionan, a este respecto, tres **etapas** diferenciadas:

1ª. La que se abre con la citada LRJPAC y su ulterior reforma por la L 4/1999.

2ª. La segunda, derivada de la entrada en vigor de la L 11/2007 (LAE).

3ª. La actual constituida por la regulación de las LPAC y la L 40/2015 (en adelante, LRJSP).

A. Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

En esta primera etapa, la utilización de medios telemáticos o electrónicos se configura como una **posibilidad**, dirigida a potenciar la eficacia en la actuación administrativa que exige nuestro texto constitucional (Const art.103). **210**

Ya en su redacción originaria la L 30/1992 (LRJPAC) mencionaba en su exposición de motivos que la «*Ley se abre decididamente a la **tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas***».

En dicha redacción originaria ya se contemplaba: **215**

a) El sistema de **intercomunicación y coordinación de registros** que garantizaran su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos mediante los correspondientes convenios (LRJPAC art.38.4).

b) El deber de las Administraciones públicas de **impulsar** el empleo y aplicación de las técnicas y **medios electrónicos, informáticos y telemáticos**, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que para la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes (LRJPAC art.45).

Asimismo se señalaba que cuando fuera compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones públicas, los **ciudadanos** podrían relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

En desarrollo de la LRJPAC, se aprobó el RD 263/1996, por el que se regulaba la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la **Administración General del Estado**, estableciendo que se podrían utilizar soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas en cualquier actuación administrativa, previa aprobación por el órgano competente para resolver y con los requisitos establecidos en dicha norma reglamentaria y las órdenes ministeriales de desarrollo, sin enunciar, no obstante, un correlativo derecho de los ciudadanos a utilizarlos.

- 220** Otro hito en el avance hacia la actual Administración digital lo encontramos en la **L 24/2001**, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta Ley introduce las siguientes modificaciones:
- Permite la creación de **registros telemáticos** para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, que permitan la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las 24 horas (LRJPAC art.38.9).
 - Introduce la previsión de que para la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requiere que el interesado haya señalado dicho **medio** como **preferente o consentido** expresamente su utilización (LRJPAC art.59.3).
 - Permite que mediante Orden del Ministro competente, previo informe del Ministro competente en materia de Administraciones públicas, se le pueda imponer la **obligación** de presentar **solicitudes o comunicaciones** por medios telemáticos a:
 - las empresas de más de 100 trabajadores o consideradas grandes empresas a efectos del IVA; y
 - las personas físicas o jurídicas pertenecientes a colectivos o sectores que ordinariamente hagan uso de este tipo de técnicas y medios (LRJPAC disp.adic.18ª).
- 225** En esta época, entran asimismo en vigor:
1. La L 58/2003 (**LGT**) que, en el ámbito de la **Administración tributaria**, prevé que:
 - a) La Administración tributaria ha de promover la utilización de las técnicas y medios **electrónicos, informáticos y telemáticos** necesarios para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que la Constitución y las leyes establezcan.
 - b) Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispone la Administración tributaria, los **ciudadanos** pueden relacionarse con ella para ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento (LGT art.96).
 2. La L 59/2003, de **firma electrónica**, y el RD 209/2003, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.
- 226** Se crean los primeros **registros telemáticos** por órdenes Ministeriales. Por Orden Ministerial también se obliga a **grandes empresas** a presentar documentación periódicamente: entidades aseguradoras, sociedades cotizadas documentación obligatoria a remitir a la CNMV.
- El **uso de la firma electrónica** en la Administración por los particulares o personas físicas es más limitado y se reduce a:
- la presentación voluntaria del impuesto de la renta de las personas físicas;
 - las consultas como las multas de tráfico en determinados ayuntamientos;
 - la vida laboral;
 - la presentación de recursos o reclamaciones en determinados departamentos ministeriales o ante la AEAT; y
 - las relaciones en el ámbito interno entre Administración y empleado público.
- Precisiones** Las **consecuencias** de esta regulación son:
- es un primer impulso al uso de firma electrónica en las relaciones Administración-administrado muy limitado;
 - ni siquiera se plantea su uso en todo un procedimiento administrativo sino en la entrada de solicitudes por parte de los interesados y en la notificación de la resolución;
 - escasa cultura todavía entre los ciudadanos del uso de medios informáticos y telemáticos;
 - uso de certificados muy rígidos solo certificado reconocido y DNI electrónico lo que impedía el acceso.

B. Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos

Con la entrada en vigor de la L 11/2007 (LAE) se produce un cambio profundo en el avance de la Administración digital. **230**

Como señala su Exposición de motivos, la Ley parte de los antecitados preceptos de la LRJPAC señalando que los mismos «*dejan en manos de las propias Administraciones determinar si los ciudadanos van a poder de modo efectivo, o no, relacionarse por medios electrónicos con ellas, según que éstas quieran poner en pie los instrumentos necesarios para esa comunicación con la Administración. Por ello esta Ley pretende dar el paso del "podrán" por el "deberán"*».

Dicha Ley a su vez se desarrolla parcialmente por el RD 1671/2009 que como señala su Exposición de motivos «complemento necesario en la Administración General del Estado para facilitar la efectiva realización de los derechos reconocidos» por la LAE, buscando ahondar en dicho desarrollo en el marco de los medios técnicos disponibles, con respeto a otros bienes jurídicamente protegidos y con un criterio flexible.

Cuestiones esenciales de esta regulación son las siguientes:

a) Se consagra el **derecho de los ciudadanos** a relacionarse con las Administraciones públicas utilizando medios electrónicos, así como otros derechos adicionales como el de elegir el canal a través del cual relacionarse por medios electrónicos con las Administraciones públicas, la igualdad en el acceso electrónico a los servicios de las Administraciones públicas, etc. (LAE art.6).

No obstante se incluye la posibilidad de que dicho deber queda sustituirse por una obligación de comunicarse electrónicamente, que luego mencionaremos (LAE art.27.6).

b) Se impone correlativamente a las **Administraciones públicas** la **obligación** de habilitar diferentes canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando en todo caso el acceso a los mismos a todos los ciudadanos, con independencia de sus circunstancias personales, medios o conocimientos, en la forma que estimen adecuada (LAE art.8.1). **232**

En concreto se impone a la Administración General del Estado Administración General del Estado garantizar tal derecho mediante un sistema que cuente, al menos, con los siguientes **medios**:

– las **oficinas de atención presencial** que se determinen, las cuales pondrán a disposición de los ciudadanos de forma libre y gratuita los medios e instrumentos precisos para ejercer los derechos reconocidos en la Ley;

– los **puntos de acceso electrónico**, consistentes en sedes electrónicas creadas y gestionadas por los departamentos y organismos públicos y disponibles para los ciudadanos a través de redes de comunicación. En particular se creará un punto de acceso general a través del cual los ciudadanos puedan, en sus relaciones con la Administración General del Estado y sus organismos públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles. Dicho punto de acceso general se desarrolla en el art.9 del RD 1671/2009, que señala que se organizará atendiendo a distintos criterios que permitan a los ciudadanos identificar de forma fácil e intuitiva los servicios a los que deseen acceder, y señala que podrá incluir servicios adicionales, así como distribuir la información sobre el acceso electrónico a los servicios públicos de manera que pueda ser utilizada por otros departamentos ministeriales, Administraciones o por el sector privado;

– los **servicios de atención telefónica** que, en la medida en que los criterios de seguridad y las posibilidades técnicas lo permitan, faciliten a los ciudadanos el acceso a las informaciones y servicios electrónicos a los que se refieren los apartados anteriores.

Asimismo se regulan las siguientes **novedades**:

• La **sede electrónica**, como dirección electrónica cuya gestión y administración corresponde a una Administración pública funcionando con plena responsabilidad respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a **235**

los que puede accederse a través de la misma. Los art.3 s. del RD 1671/2009 desarrollan la regulación de la sede electrónica para la Administración General del Estado sobre la base, como señala su EM, de los siguientes tres principios:

- a) Asegurar la plena **identificación v diferenciación** de estas direcciones como punto de prestación de servicios de comunicación con los interesados.
- b) Establecer el conjunto de **servicios característicos** así como el alcance de su eficacia y responsabilidad. Para ello el art.6 fija un contenido mínimo (identificación de la sede; información necesaria para su correcta utilización; servicios de asesoramiento electrónico al usuario; sistema de verificación de los certificados de la sede: relación de sistemas de firma electrónica admitidas y utilizadas; información relacionada con la protección de datos de carácter persona) y la relación mínima de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos a través de las mismas (que incluye ofrecer la carta de servicios y específicamente la carta de servicios electrónicos, y el enlace para la formulación de sugerencias y quejas, el acceso al estado de tramitación de expedientes, tablón de anuncios, verificación de sellos electrónicos o comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos emitidos por los órganos u organismos públicos).
- c) Imponer un régimen común de creación, exigiendo que se haga mediante Orden ministerial que debe publicarse en el BOE.

- 236** • Las **formas de identificación y autenticación**, tanto de los ciudadanos como de los órganos administrativos en el ejercicio de sus competencias, remitiéndose a los medios previstos en la Ley de firma electrónica (L 59/2003).

En particular, respecto de los ciudadanos, se prevé (LAE art.13.2) que podrán utilizar los siguientes **sistemas de firma electrónica** para relacionarse con las Administraciones públicas, de acuerdo con lo que cada Administración determine:

- a) En todo caso, los sistemas de firma electrónica incorporados al Documento Nacional de Identidad, para personas físicas.
- b) Sistemas de firma electrónica avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos.

Las Administraciones públicas deberán admitir todos los certificados reconocidos incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación» (TSL) establecidos en España, publicada en la sede electrónica del Gobierno de España (<https://sede.serviciosmin.gob.es/prestadores/paginas/inicio.aspx>).

- c) Otros sistemas de firma electrónica, como la utilización de claves concertadas.

- 240** En cuanto a la identificación de las Administraciones es de destacar que la LAE introduce la regulación del uso de:

- el **sello electrónico** y el código seguro de verificación en la actuación administrativa automatizada; y
- el **certificado electrónico de empleado público**. Se establece con carácter general que la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la Administración Pública, órgano o entidad actuante, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del personal a su servicio, añadiéndose que Administración pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, 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 (LAE art.19.2).

- 241** Igualmente se ocupa la LAE de la regulación de los **registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas**.

En cuanto a los registros, se regulan con la finalidad de que constituyan un instrumento facilitador en las relaciones de los administrados con la Administración. Así, se obliga a que las Administraciones públicas deban tener al menos un sistema de registro electrónico que servirá para recibir cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro (y dirigidas a otras Administraciones si media convenio para ello), y debiendo permitir la presentación

de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las 24 horas (LAE art.24 a 26).

En cuanto a las comunicaciones y notificaciones electrónicas, si bien se consagra el derecho de los ciudadanos a escoger para ello la vía electrónica, y correlativamente la regla de que las Administraciones públicas solo podrán utilizar los medios electrónicos para las comunicaciones con los ciudadanos si estos lo han consentido; no obstante se prevé que reglamentariamente se pueda establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos (LAE art.27).

Esta previsión tuvo un especial desarrollo en el **ámbito tributario** a través del Sistema de Notificación Electrónica Obligatoria regulado por el RD 1363/2010, por el que se regulan supuestos de notificaciones y comunicaciones administrativas obligatorias por medios electrónicos en el ámbito de la AEAT.

- La iniciación, instrucción y terminación de **procedimientos** por medios electrónicos.

Bajo la vigencia de la LAE se aprueban:

- el **Esquema Nacional de Interoperabilidad** (RD 4/2010) (nº 1935 s.); y
- el **Esquema Nacional de Seguridad en la Administración Electrónica** (RD 3/2010) (nº 2100 s.).

C. Regulación vigente: LPAC y LRJSP

Como antecedentes inmediatos de la regulación actual; debe citarse ineludiblemente la creación, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26-10-2012, de la **Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas** (CORA). 250

La CORA se organizó en cuatro **subcomisiones**:

- Duplicidades administrativas;
- Simplificación administrativa;
- Gestión de servicios y medios comunes; y
- Administración institucional.

Antecedente: el Informe CORA Tras meses de estudio y análisis se elaboró el llamado Informe Cora, elevado al Consejo de Ministros en junio del 2013. De este informe interesa destacar los siguientes aspectos: 255

a) En el apartado relativo a los trabajos de la Subcomisión de Simplificación Administrativa, se alaba el desarrollo en esta materia al amparo de la LAE, señalando que durante dicho periodo se han puesto en marcha distintas **infraestructuras y servicios** de Administración electrónica, como:

- el Sistema de Aplicaciones y Redes de las Administraciones públicas (Red SARA de Comunicaciones);
- la Plataforma de Firma Electrónica @FIRMA;
- el Portal Electrónico de la Red060 de Atención al Ciudadano; y
- la Plataforma Electrónica de Intermediación de Datos, el Registro Electrónico de Apoderamientos, etc.

b) No obstante, advierte de **«una falta de integración de estas herramientas de Administración electrónica con las medidas implementadas en materia de simplificación administrativa»** (pág.143). 260

Asimismo, (pág.148) alude a la falta de integración de la normativa general del procedimiento administrativo (LRJPAC) y la relativa al empleo de los medios electrónicos por la Administración (LAE) lo que «puede producir **confusión e inseguridad jurídicas** y, por otro, dificulta la aplicación de los medios de Administración electrónica. Ello es especialmente patente en cuestiones tan trascendentales para el procedimiento administrativo como la acreditación de la identidad de los participantes

(firma y certificados electrónicos), su iniciación (validez de los registros electrónicos), la documentación de los mismos (validez de las transmisiones de datos frente a los documentos soporte) o su terminación (notificaciones electrónicas y su obligatoriedad).»

265 Como medida para afrontar tal problema la Comisión «plantea la **integración** en la futura norma reguladora del procedimiento administrativo de la normativa propia del procedimiento administrativo tradicional con la reguladora de los trámites de Administración electrónica».

c) Junto con ello, en las págs.152 s. se incluyen **otras medidas** para potenciar la Administración electrónica, tales como:

- la potenciación de la **plataforma de intermediación** de datos;
- la creación de un **Tablón Edictal Único** de las Administraciones públicas;
- el Impulso del sistema de **subastas electrónicas**;
- la sustitución de **trámites** tradicionales electrónicos; y
- el establecimiento de **Punto de Acceso General** como portal de entrada del ciudadano a las Administraciones públicas.

270 d) Entre las propuestas de dicho informe se incluía también la derogación de la normativa dispersa anterior, y la **aprobación** de dos **leyes**:

- una relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas; y
- otra relativa a las disposiciones en materia procedimental que regulase la actuación *ad extra* de la Administración para con los ciudadanos.

Así, se aprobaron finalmente:

1. La **LPAC** (L 39/2015), que aspira, según su exposición de motivos, a «establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones *ad extra* entre las Administraciones y los administrados».

2. La **LRJSP** (L 40/2015), que tiene por objeto según su exposición de motivos, la sistematización del «ordenamiento de las relaciones *ad infra* e *inter* Administraciones».

275 En lo tocante a la Administración digital, ambas leyes acogen la regulación que antes se dividían entre la LRJPAC y la LAE, aspirando a que «la utilización de los medios electrónicos ha de ser lo **habitual**» (LRJSP exposición de motivos), integrando así la normativa sobre utilización de medios electrónicos que demandaba una regulación unitaria, e incorporando en todas las fases del procedimiento administrativo «el **uso generalizado y obligatorio** de medios electrónicos» (LPAC exposición de motivos).

En definitiva, frente a la regulación de la LAE de la actuación electrónica como una modalidad de actuación administrativa, las nuevas Leyes parten de la idea de que la actuación y el funcionamiento de la Administración es electrónico, tanto como forma de relacionarse el ciudadano con la Administración como obligación de la administración que debe tramitar todo el procedimiento administrativo de forma electrónica. De la nueva regulación vigente, y sin perjuicio del análisis pormenorizado de cada uno de ellos a lo largo de los diferentes capítulos de esta obra, cabe destacar los aspectos que se exponen a continuación.

280 LPAC La LPAC no solo parte del derecho de los ciudadanos de relacionarse electrónicamente con la Administración, sino que avanza en este sentido añadiendo el derecho a comunicarse con las Administraciones públicas a través de un **Punto de Acceso General electrónico** de la Administración y a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones públicas (LPAC art.13)

Del mismo modo, se prevé por primera vez, y con carácter general para todas las Administraciones públicas, un conjunto de **administrados** que están **obligados**, en todo caso, a relacionarse electrónicamente con la Administración (personas jurídicas, entes sin personalidad, profesionales sujetos a colegiación y empleados públicos, éstos últimos en los términos que se establezcan reglamentariamente).

- Se separan los conceptos de **identificación y firma electrónica**, y lo hace adaptándose al nuevo Rgto UE/910/2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior. **285**
- Introduce la regulación de un **registro electrónico único** y de un archivo electrónico único para cada Administración.
- Introduce una regulación detallada del **Registro Electrónico de Apoderamientos**, así como de las notificaciones electrónicas.
- Finalmente, realiza una regulación detallada de los documentos electrónicos y copias electrónicas, del **expediente administrativo electrónico** y contempla la tramitación integral de todas las fases del procedimiento administrativo por medios electrónicos.
- LRJSP** Partiendo de que el funcionamiento normal de las Administraciones públicas debe ser electrónico, la LRJSP regula **cuestiones** tales como: **290**
- la Sede Electrónica y portal de Internet;
 - los sistemas de identificación de las Administraciones públicas;
 - la actuación administrativa automatizada;
 - el funcionamiento telemático órganos colegiados;
 - el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación; y
 - las relaciones electrónicas entre las Administraciones.
- Entrada en vigor** (LPAC disp.final 7ª –redacc RDL 28/2020 y L 10/2021– y disp.derog.única; LRJSP disp.final 18ª) Ambas leyes prevén su entrada en vigor, con carácter general, al año de su publicación en el BOE, entrada en vigor que se produjo el 2-10-2016, salvo en lo relativo a 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 que entraron en vigor el pasado 2-4-2021. **295**
- Además, ambas leyes derogaron la L 30/1992 (LRJPAC), la L 11/2007 (LAE) y determinados preceptos del RD 1671/2009, incorporando buena parte de su contenido.
- Desarrollo reglamentario de la LPAC y LRJSP** El desarrollo reglamentario de las previsiones de la LPAC y LRJSP se lleva a efecto por el RD 203/2021, por el que se aprueba el **Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos**. **298**
- Este reglamento **persigue** junto con la Agenda España Digital 2025, que contiene un eje estratégico específico sobre la Transformación Digital del Sector Público, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que, incluye entre sus diez políticas palanca de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo, lograr una Administración modernizada a través de su digitalización y el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025:
- a) Mejorar la **eficiencia administrativa** para hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada: concreta el empleo de los medios electrónicos establecidos en la LPAC y LRJSP, para garantizar que los procedimientos administrativos se tramiten electrónicamente por la Administración y que la ciudadanía se relacione con ella por estos medios en los casos obligatorios o cuando lo decidan voluntariamente. –Incrementar la transparencia de la actuación administrativa y la participación de las personas en la Administración electrónica. Desarrolla el funcionamiento del Punto de Acceso General electrónico (PAGE), y la Carpeta ciudadana en el Sector Público Estatal. Regula el contenido y los servicios mínimos a prestar por las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas y el funcionamiento de los registros electrónicos.
 - b) Garantizar la existencia de **servicios digitales fácilmente utilizables** para que la relación del interesado con la Administración sea fácil, intuitiva y efectiva cuando use el canal electrónico.
 - c) Mejorar la **seguridad jurídica**. Elimina la superposición de regímenes jurídicos distintos, se adapta e integra en el Reglamento, la regulación que aún permanecía vigente RD 1671/2009 procediendo a su derogación definitiva.

CAPÍTULO 2

Competencias y cooperación interadministrativa en materia de Administración digital

A. Competencias en materia de Administración digital.....	405	400
B. Principales órganos competentes.....	470	
C. Órganos de cooperación interadministrativa.....	550	

A. Competencias en materia de Administración digital

1. Estado.....	410	405
2. Comunidades autónomas.....	440	
3. Entidades locales.....	455	
4. Administración de Justicia.....	460	

En relación con las competencias en materia de Administración digital es preciso distinguir entre los siguientes **ámbitos**: **407**

- el estatal;
- el autonómico;
- el local; y
- el de la Administración de Justicia.

Además, debe tenerse en cuenta la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en relación con la Administración de Justicia, que analizaremos separadamente (nº 535 s.).

1. Estado

La Constitución Española (Const art.149.1.18) atribuye al Estado la competencia **exclusiva** en las siguientes materias: **410**

- a) Las **bases del régimen jurídico** de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, han de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas.
- b) El **procedimiento administrativo común**, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas.
- c) La legislación sobre **expropiación forzosa**.
- d) La legislación básica sobre **contratos y concesiones** administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

Como señala el Tribunal Constitucional en reciente sentencia (TCo 33/2018), dentro de dicho precepto pueden distinguirse dos **competencias** diferentes, y ambas con incidencia en la **Administración electrónica**:

- la de establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; y
- la de regular el procedimiento administrativo común.

La primera es de carácter básico y la segunda de carácter exclusivo según ha precisado con reiteración el propio Tribunal (entre otras, TCo 50/1999; 130/2013; 141/2014 y 91/2017).

A continuación, se delimita someramente el contenido de ambas competencias.

Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas Respecto de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el Tribunal Constitucional señala que desde la TCo 32/1981 (FJ 6), se ha reiterado que fuera de **415**

este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas de la Const art.149.1.18, principios y reglas básicas sobre **aspectos organizativos y de funcionamiento** de todas las Administraciones públicas (TCo 50/1999).

Esto significa que la **potestad** organizatoria **autonómica** para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado (TCo 227/1988).

- 416** En particular, se señala que el título relativo al régimen jurídico de las administraciones públicas (Const art.149.1.18) alcanza solo a la regulación, y ni siquiera a toda ella. Está limitada a las bases, de modo que la **función ejecutiva** corresponde a las **comunidades autónomas**, que la tienen estatutariamente atribuida –TCo 111/2016, FJ 12.d, y TCo 45/2017, FJ 3, refiriéndose a las bases del régimen local como parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas– (TCo 55/2018). El título procedimiento administrativo común habilita igualmente una competencia de carácter normativo o legislativo; también quedan fuera, por tanto, los aspectos relacionados con la **aplicación, ejecución o gestión administrativa**. Como consecuencia de ello, y por incidir injustificadamente en cuestiones de gestión o administración que desbordan dicho título competencial, el Tribunal Constitucional declara la **inconstitucionalidad y nulidad** del párrafo segundo de la LPAC art.6.4 de acuerdo con el cual «A tales efectos, por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública se aprobarán, con carácter básico, los modelos de poderes inscribibles en el registro distinguiendo si permiten la actuación ante todas las Administraciones de acuerdo con lo previsto en la letra a) anterior, ante la Administración General del Estado o ante las entidades locales.» (TCo 55/2018).
- 417** De igual modo, la misma sentencia, en relación con la LPAC disp.adic.2ª, inciso del párrafo segundo, conforme al cual las **comunidades autónomas** y los **entes locales** que opten por mantener su propio registro o plataforma deben justificar ante el Ministerio de Hacienda y Función Pública que pueden prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, señala lo siguiente: que el respeto a la autonomía de los entes autonómicos y locales hace que dicho inciso solo pueda considerarse constitucional si se interpreta en el sentido de que el mismo 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; sin implicar la habilitación para ejercer un control administrativo del Estado sobre las restantes Administraciones.
- 420 Procedimiento administrativo común** En cuanto al procedimiento administrativo común, el Tribunal Constitucional (TCo 33/2018) indica que, según se ha señalado por el propio Tribunal –TCo 91/2015, FJ 5–, con ella el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la **estructura general del iter procedimental** que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de **revisión** y los medios de **ejecución de los actos administrativos**, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (TCo 227/1988, FJ 32; TCo 130/2013, FJ 7). Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten **reglas especiales** de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (TCo 130/2013, FFJJ 7 y 8; TCo 135/2013, FJ 3). Por ello, en principio, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una **comunidad autónoma**, a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deben respetarse en todo caso las reglas de procedimiento esta-

blecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (TCO 227/1988, FJ 32).

Normativa de desarrollo Con apoyo en ambos títulos competenciales contenidos en la Const art.149.1.18, y sin perjuicio de su diverso alcance, se han aprobado: **425**

a) La hoy **derogada** L 11/2007 (LAE), de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAE disp.final 1ª).

b) Las actualmente **en vigor**:

– L 39/2015 –LPAC disp.final 1ª, cuyo párrafo 3º detalla los únicos cuatro preceptos que carecen de carácter básico–;

– L 40/2015 –LRJSP disp.final 14ª, cuyo apartado 2, *sensu contrario* determina que tiene carácter básico aplicable a todas las Administraciones el Capítulo V del Título Preliminar sobre el funcionamiento electrónico del sector público–; y

– RD 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, cuya disp.final 1ª, párrafo 3º, detalla por excepción los preceptos del Reglamento que no tienen carácter básico.

Precisiones Determinados preceptos del citado RD 203/2021 han sido objeto del **conflicto positivo de competencia** número 5253-2021, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco, recientemente admitido por el Tribunal Constitucional mediante Providencia de 7-10-2021.

Otros títulos competenciales Existen igualmente otros títulos competenciales del Estado previstos en la Const art.149.1 de incidencia en materia de Administración electrónica. **430**

Así, se atribuye la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre **contratación pública** (Const art.149.1.18), de acuerdo con el cual, así como con otros títulos competenciales, se ha aprobado la reciente L 9/2017 (LCSP) cuya disp.final da carácter básico y por consiguiente aplicable a las disp.adic.15ª a 17ª que regulan la tramitación electrónica de los procedimientos de contratación. Asimismo, la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y en materia de seguridad pública (Const art.149.1.21ª y 149.1.29ª) determinan el carácter básico de ciertos preceptos del RD 203/2021 (RD 203/2021 disp.final 1ª, párrafo 2º).

2. Comunidades autónomas

Las comunidades autónomas pueden en el ejercicio de sus competencias de **autoorganización**, así como en el desarrollo de los demás títulos competenciales, dictar Leyes y demás disposiciones que incidan en la Administración digital, respetando la legislación básica del Estado. **440**

En este sentido, buena parte de las comunidades autónomas han aprobado distintas normas en materia de Administración digital o contemplado estas en la regulación de su sector administrativo, si bien una buena parte teniendo aún en cuenta la ahora derogada LAE.

Dicha **regulación** se ha realizado en unas ocasiones mediante la aprobación de disposiciones con rango de Ley autonómica y, en otras, con rango de Decreto.

Leyes autonómicas Entre las disposiciones con rango de Ley autonómica, se pueden citar las siguientes: **445**

- **Aragón:** L Aragón 1/2021, de simplificación administrativa.
- **Cataluña:** L Cataluña 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones públicas de Cataluña, complementada por el D Cataluña 76/2020, de Administración digital.
- **Galicia:** L Galicia 4/2019, de Administración digital de Galicia.
- **Navarra:** LF Navarra 11/2019, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral.