

Nº: 45/2021

S E Ñ O R E S :

Fernández de la Vega Sanz, Presidenta
Herrero y Rodríguez de Miñón
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Camps Cervera
Alonso García
Asua Batarrita
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 18 de marzo de 2021, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“Por Orden comunicada de V. E. de 22 de enero de 2021, cuya entrada se registró ese mismo día, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 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, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

De antecedentes resulta:

PRIMERO. – El proyecto de real decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, sesenta y cinco artículos, once disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, cinco disposiciones finales y un anexo.

Después de un preámbulo que explica los objetivos de la norma, el articulado tiene la siguiente estructura:

Un **título preliminar**, dedicado a las «*Disposiciones generales*», que se compone de cuatro artículos, cuya distribución es la siguiente:

- Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.
- Artículo 2. Principios generales.
- Artículo 3. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.
- Artículo 4. Canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos.

El **título I** contiene la regulación aplicable a los «*Portales de internet, Punto de Acceso General electrónico y sedes electrónicas*». Consta de ocho artículos, con el contenido siguiente:

- Artículo 5. Portales de Internet de las Administraciones Públicas.
- Artículo 6. Creación y supresión de portales de internet en el ámbito estatal.
- Artículo 7. Punto de Acceso General electrónico.
- Artículo 8. Carpeta Ciudadana del sector público estatal.
- Artículo 9. Sedes electrónicas de las Administraciones Públicas.
- Artículo 10. Creación y supresión de las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas.
- Artículo 11. Contenido y servicios de las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas.
- Artículo 12. Responsabilidad sobre la sede electrónica o sede electrónica asociada.
- El título II se dedica al «Procedimiento administrativo por medios electrónicos» y se divide en tres capítulos. El capítulo I contiene las disposiciones generales y se integra por dos artículos:
 - Artículo 13. Actuación administrativa automatizada.
 - Artículo 14. Régimen de subsanaciones.

El **capítulo II** está dedicado a la identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y los interesados, y se subdivide, a su vez, en tres secciones. La *sección primera* establece las disposiciones comunes sobre identificación y autenticación:

- Artículo 15. Sistemas de identificación, firma y verificación.
- Artículo 16. Plataformas de verificación de certificados electrónicos y de otros sistemas de identificación.
- Artículo 17. Política de firma electrónica y de certificados en el ámbito estatal.

La *sección segunda* se centra en las normas de identificación electrónica de las Administraciones Públicas y de autenticación del ejercicio de su competencia. Se integra por los siguientes artículos:

- Artículo 18. Identificación de las sedes electrónicas y de las sedes electrónicas asociadas.
- Artículo 19. Identificación mediante sello electrónico basado en certificado electrónico cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
- Artículo 20. Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada.
- Artículo 21. Sistemas de firma basados en código seguro de verificación para la actuación administrativa automatizada.
- Artículo 22. Sistemas de firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.
- Artículo 23. Certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional.
- Artículo 24. Sistemas de identificación y firma electrónica del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.
- Artículo 25. Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación.

La sección tercera desarrolla las exigencias de identificación y firma de los interesados. Está integrada por los siguientes artículos:

- Artículo 26. Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento.
- Artículo 27. Atributos mínimos de los certificados electrónicos cuando se utilizan para la identificación de los interesados ante las Administraciones Públicas.
- Artículo 28. Sistemas de clave concertada y otros sistemas de identificación de los interesados.
- Artículo 29. Sistemas de firma electrónica de los interesados admitidos por las Administraciones Públicas y régimen de uso.
- Artículo 30. Identificación o firma electrónica de los interesados mediante funcionario público habilitado.
- Artículo 31. Registro de Funcionarios Habilitados de la Administración General del Estado.
- Por último, la sección cuarta desarrolla las normas sobre acreditación de la representación de los interesados:
 - Artículo 32. Acreditación en la actuación por medio de representante.
 - Artículo 33. Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado.
 - Artículo 34. Acreditación de la representación mediante certificado electrónico cualificado de representante.
 - Artículo 35. Acreditación y verificación de las representaciones que resulten de un documento público notarial o certificación de un Registro Mercantil.
 - Artículo 36. Autorización de representantes de terceros por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes.

El **capítulo III** recoge las disposiciones en materia de registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas. Se divide en dos secciones; la primera está dedicada a los registros electrónicos y la integran cuatro artículos:

- Artículo 37. Registro electrónico.
- Artículo 38. Registro Electrónico General de la Administración General del Estado.
- Artículo 39. Presentación y tratamiento de documentos en registro.
- Artículo 40. Oficinas de asistencia en materia de registros en el ámbito de la Administración General del Estado.
- La sección segunda desarrolla las normas sobre comunicaciones y notificaciones electrónicas:
- Artículo 41. Comunicaciones administrativas a los interesados por medios electrónicos.
- Artículo 42. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos.
- Artículo 43. Aviso de puesta a disposición de la notificación.
- Artículo 44. Notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única.
- Artículo 45. Notificación electrónica en sede electrónica o sede electrónica asociada.

El **título III** está dedicado al «*Expediente administrativo electrónico*».

Se divide en dos capítulos: el **capítulo I** regula el documento administrativo electrónico y las copias:

- Artículo 46. Documento administrativo electrónico.
- Artículo 47. Requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos.
- Artículo 48. Órganos competentes para la emisión de copias auténticas de documentos en el ámbito estatal.
- Artículo 49. Emisión de copias de documentos aportados en papel por el interesado.
- Artículo 50. Referencia temporal de los documentos administrativos electrónicos.
- Artículo 51. Configuración del expediente administrativo electrónico.

- Artículo 52. Ejercicio del derecho de acceso al expediente electrónico y obtención de copias de los documentos electrónicos.
- Artículo 53. Tiempo de conservación y destrucción de documentos.

El **capítulo II** se refiere al archivo electrónico de documentos y está integrado por dos artículos:

- Artículo 54. Conservación de documentos electrónicos.
- Artículo 55. Archivo electrónico único.

El **título IV** tiene por rúbrica «*De las relaciones y colaboración entre las Administraciones Públicas para el funcionamiento del sector público por medios electrónicos*» y se divide en dos capítulos. El **capítulo I** regula la colaboración entre Administraciones Públicas para la actuación administrativa por medios electrónicos.

- Artículo 56. Relaciones interadministrativas e interorgánicas por medios electrónicos.
- Artículo 57. Comunicaciones en la Administración General del Estado.
- Artículo 58. Adhesión a sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas.
- Artículo 59. Adhesión a la Carpeta Ciudadana del sector público estatal.
- Artículo 60. Sistema de interconexión de Registros.
- Artículo 61. Transmisiones de datos.
- Artículo 62. Plataformas de intermediación de datos.
- Artículo 63. Remisión electrónica de expedientes administrativos en el ámbito de las Administraciones Públicas mediante puesta a disposición.

El **capítulo II** se refiere a la transferencia y uso compartido de tecnologías entre Administraciones Públicas.

- Artículo 64. Reutilización de sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- Artículo 65. Adhesión a las plataformas de la Administración General del Estado.

La parte final consta de once **disposiciones adicionales**, que se refieren a las siguientes materias:

- Disposición adicional primera. Obligatoriedad de la inscripción electrónica en los procesos selectivos para el acceso al empleo público en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Disposición adicional segunda. Formación de empleados públicos de la Administración General del Estado.
- Disposición adicional tercera. Nodo de interoperabilidad de identificación electrónica del Reino de España.
- Disposición adicional cuarta. Especialidades por razón de materia.
- Disposición adicional quinta. Integración en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración General del Estado.
- Disposición adicional sexta. Certificaciones registrales electrónicas.
- Disposición adicional séptima. Situación de las sedes electrónicas y subsedes electrónicas en el ámbito estatal existentes a la entrada en vigor de este real decreto.
- Disposición adicional octava. Portales de internet existentes y aplicaciones específicas en el ámbito estatal.
- Disposición adicional novena. Adhesión de las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado en el ejercicio de potestades administrativas a las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas y sistema de firma y notificaciones electrónicas aplicables.

- Disposición adicional décima. Adhesión de los órganos constitucionales al uso de las plataformas, registros o servicios electrónicos de la Administración General del Estado.
- Disposición adicional undécima. Interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos.

La **disposición transitoria única** regula la destrucción de documentos en soporte no electrónico.

La **disposición derogatoria única** declara abrogar cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la norma proyectada y, específicamente, 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.

Por último, la norma se cierra con cinco disposiciones finales y un anexo. Las **disposiciones finales** se refieren a las siguientes materias:

- Disposición final primera. Títulos competenciales.
- Disposición final segunda. Modificación 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.
- Disposición final tercera. Modificación del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.
- Disposición final cuarta. Habilitación normativa.
- Disposición final quinta. Entrada en vigor.

El **anexo** de la norma contiene un catálogo de definiciones.

SEGUNDO.– Al proyecto de real decreto acompaña la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo, fechada el 28 de diciembre de 2020.

La memoria comienza con una tabla-resumen que, de forma sintética, desglosa los contenidos que a continuación se desarrollan en detalle.

1. Oportunidad de la norma

En primer lugar, se justifica la oportunidad de la propuesta normativa. La iniciativa arranca de las leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que consagran el derecho de las personas a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos y refuerzan el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el ámbito administrativo, tanto para mejorar la eficiencia en la gestión como para fomentar la colaboración y cooperación entre Administraciones. La norma proyectada se dicta en desarrollo de las habilitaciones contenidas en la disposición final sexta de la Ley 39/2015 y en la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, para establecer la regulación de la gestión electrónica de los procedimientos y el funcionamiento electrónico del sector público, todo ello al amparo del título competencial previsto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española.

A estos efectos, el real decreto proyectado adapta e integra la regulación vigente, contenida en 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. Esta norma reglamentaria, que permanecía parcialmente en vigor, se deroga con el texto proyectado. Además, se modifica el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

El régimen de entrada en vigor de las disposiciones legales que regulan el funcionamiento de la Administración por medios electrónicos ha experimentado ciertas vicisitudes que han retrasado su desarrollo reglamentario. La Ley 40/2015 entró en vigor en su totalidad el 2 de octubre de 2016 y, al hacerlo, adquirieron vigencia las disposiciones sobre portal y sede electrónicos, sistemas de identificación y firma electrónica de las Administraciones públicas, intercambio electrónico de datos o archivo electrónico de documentos. En cambio,

la Ley 39/2015 «*pospuso al 2 de octubre de 2018 la entrada en vigor de los preceptos relativos a cinco importantes ámbitos de la administración electrónica (en concreto, el registro electrónico general, el punto de acceso general electrónico de la Administración, el registro electrónico de apoderamientos, el registro de empleados públicos habilitados y el archivo electrónico único)*».

A lo largo del año 2017 y durante los primeros meses de 2018, el Gobierno trató un borrador de real decreto para desarrollar el funcionamiento electrónico del sector público. Sin embargo, en junio de 2018, a tres meses de entrar en vigor las disposiciones de la Ley 39/2015, el nuevo Gobierno constató que «*no estaban culminados con la madurez necesaria los desarrollos en los planos técnico, organizativo y jurídico*». De este modo, se decidió ampliar el plazo hasta el 2 de octubre de 2020. Sucedió, sin embargo, que la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (COVID-19) obligó a priorizar otras actuaciones y dificultó, en muchos casos, continuar al ritmo previsto los trabajos de adaptación. Se hizo necesario, por ello, acordar una nueva ampliación de plazo por un periodo adicional de seis meses, previsión que se incluyó en el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. En fin, comoquiera que la norma de urgencia no fue convalidada por el Congreso de los Diputados, hubo que incluir una nueva disposición en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia –este sí fue convalidado– a efectos de retrasar hasta el 2 de abril de 2021 la entrada en vigor de las disposiciones de la Ley 39/2015.

2. Objetivos de la norma proyectada

Después de explicar la cronología temporal, la memoria analiza los objetivos de la reforma proyectada, que se resumen en los cuatro siguientes:

- (i) mejorar la *eficiencia* para lograr una Administración totalmente electrónica e interconectada, tanto en la tramitación de los procedimientos administrativos como en las relaciones con los ciudadanos;
- (ii) incrementar la *transparencia* de la actuación administrativa y la *participación* de las personas en la Administración electrónica,

para lo cual se regula el funcionamiento del Punto de Acceso General electrónico (PAGe), la Carpeta Ciudadana en el sector público estatal, las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas y los registros electrónicos;

- (iii) garantizar servicios digitales fácilmente utilizables, de modo que la relación del ciudadano con la Administración sea fácil, intuitiva y efectiva; y
- (iv) mejorar la seguridad jurídica, para lo cual se «elimina la superposición de regímenes jurídicos distintos», se adapta e integra la regulación del Real Decreto 1671/2009 y se adecua la regulación al marco legal de 2015.

3. Adecuación a los principios de buena regulación, alternativas y evaluación ex post

La memoria justifica que la norma proyectada cumple con los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015. Así, declara obedecer a los principios de necesidad y eficacia, por perseguir un objetivo de interés general como es el de consolidar la relación por medios electrónicos de las personas con las Administraciones públicas y de estas entre sí, para lo cual resulta imprescindible aprobar un real decreto que desarrolle los aspectos técnicos. El texto proyectado respeta, además, el principio de proporcionalidad, porque es el medio necesario y suficiente para desarrollar los mandatos legales «*pero no supone una innovación que pueda ser innecesaria o excede de los requisitos legales*»: las obligaciones impuestas son las imprescindibles y en ningún caso exceden de las previstas en las leyes; además, la norma no restringe derechos, sino que, al contrario, simplifica y garantiza el derecho de las personas a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos. En fin, la memoria declara el cumplimiento de los principios de seguridad jurídica (se definen conceptos y se concretan procedimientos y actuaciones para despejar cualquier duda interpretativa), transparencia (se refuerzan las garantías) y eficiencia (porque completa el marco normativo vigente).

Para el cumplimiento de los objetivos previstos, la única alternativa considerada inicialmente fue la modificación del Real Decreto 1671/2009, opción que fue rechazada dado el alcance de los cambios y la necesidad de acomodar la regulación reglamentaria a los textos legales de 2015. Por otro lado, el proyecto figura en el Plan Anual Normativo de 2020, pero no se incluye entre las normas que serán objeto de evaluación *ex post*.

4. Contenido de la norma

Antes de abordar el análisis de las cuestiones jurídicas, la memoria hace un detenido repaso al contenido de la norma proyectada.

En primer lugar, las disposiciones generales del título preliminar definen el objeto y ámbito de aplicación de la norma, en coincidencia con las previsiones de las leyes 39 y 40/2015, y concretan los principios generales que debe respetar el sector público en sus actuaciones y relaciones electrónicas: neutralidad tecnológica y adaptabilidad al progreso, accesibilidad, facilidad de uso y proporcionalidad. Además, se regula el derecho y la obligación de los interesados de relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos en aplicación de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 39/2015, y se prevé la puesta en marcha de canales de asistencia para facilitar el acceso a los servicios electrónicos.

En el título primero se desarrollan las disposiciones relacionadas con los portales de internet, PAGe y sedes electrónicas:

- **Los portales de internet** son puntos de acceso electrónico cuya titularidad corresponde a una Administración pública, organismo público o entidad de Derecho público, que permiten el acceso a través de internet a la información y, en su caso, a la sede electrónica correspondiente. La norma regula aspectos como la determinación de los contenidos y canales mínimos de atención, la difusión y prestación de servicios y la creación y supresión de portales en el ámbito estatal (por orden ministerial o resolución, con unos contenidos mínimos, previo informe favorable de la

Comisión Ministerial de Administración Digital y posterior comunicación al Ministerio de Política Territorial y Función Pública).

- **El PAGe** es un portal cuya función es facilitar el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos de cada Administración. Como novedad, se prevé la inclusión en cada PAGe de una sede electrónica a través de la cual se podrá acceder a todas las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas de la Administración correspondiente. Además, se podrá incluir un área personalizada, a través de la cual, cada interesado, mediante procedimientos seguros que garanticen la integridad de sus datos personales, podrá acceder a su información, seguir los trámites administrativos que le afecten y recibir notificaciones y comunicaciones. En el ámbito estatal, esta área se denominará «**Carpeta Ciudadana**» y permitirá, además de lo anterior, obtener certificaciones administrativas.
- **Las sedes electrónicas** son direcciones electrónicas que permiten realizar todas las actuaciones y trámites con trascendencia jurídica. Requieren la identificación de la Administración pública y, en su caso, la identificación o firma electrónica de los ciudadanos. Pueden disponer de una o varias sedes electrónicas asociadas si se justifica en términos de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos (el acto de creación debe publicarse en el *boletín oficial* correspondiente y en el PAGe). En el ámbito estatal, la creación de sedes asociadas requiere orden o resolución de la persona titular del ministerio u organismo de que se trate, previo informe favorable del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

El título II regula el **procedimiento administrativo por medios electrónicos**. En primer lugar, se prevé la posibilidad de tramitar los procedimientos administrativos de manera automatizada (lo que, en el ámbito estatal, deberá ser autorizado por resolución del titular del órgano administrativo competente y publicado en la sede electrónica) y se regula el «*régimen de subsanaciones*» en tres supuestos: cuando se incumple la obligación de

relacionarse con la Administración por medios electrónicos, cuando no se adoptan los formatos o estándares que haya determinado la Administración y cuando el escrito presente cualquier otro defecto subsanable.

En segundo lugar, por lo que respecta a los sujetos, el real decreto proyectado desarrolla las normas sobre **identificación y autenticación** de las Administraciones públicas y de los interesados. Entre otras cuestiones, se definen los sistemas de identificación y firma; se establecen los requisitos técnicos aplicables a cada uno de ellos; se regula una plataforma de verificación y se desarrolla la acreditación de la representación de los interesados por medios electrónicos.

En tercer lugar, la norma regula los **registros electrónicos**, las notificaciones electrónicas y las comunicaciones administrativas. Cada Administración debe disponer de un Registro Electrónico General (REG) en el que se practicará asiento de todo documento presentado o recibido en cualquiera de sus órganos. Se admitirán tanto los documentos electrónicos normalizados como cualquier solicitud, escrito o comunicación no normalizados dirigidos a cualquier Administración pública. Sin embargo, en aplicación del artículo 16.8 de la Ley 39/2015, no se tendrán por presentados los documentos cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación. En estos supuestos, el órgano competente para la tramitación del procedimiento comunicará esta circunstancia al interesado e informará de los requisitos aplicables. El REG de la Administración General del Estado será llevado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Cada Administración puede determinar los formatos y estándares a que deberán ajustarse los documentos que se presenten en el registro, con la exigencia de que cumplan lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Los documentos en soporte no electrónico se presentarán a través de las oficinas de asistencia en materia de registro. Como novedad, los documentos originales digitalizados conforme a lo dispuesto en las normas técnicas sobre interoperabilidad tendrán la consideración de «*copia electrónica auténtica*» de documento en soporte papel. Se prevén reglas especiales para los

supuestos de detección de código malicioso, presentación de documentos cuyo tamaño exceda la capacidad determinada para el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), utilización de repositorios en nodos de intercambio de ficheros o conservación de documentos. Además, se enfatiza la visión transformadora de las oficinas de asistencia en materia de registro de la Administración General del Estado, con funciones destacadas en la digitalización de documentos, expedición de copias, emisión de recibos de presentación, identificación y firma electrónica, notificaciones personales a apoderamientos *apud acta*.

En desarrollo de la Ley 39/2015, la norma enumera las **comunicaciones electrónicas** que, al menos, deberán hacerse a los interesados obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos y regula la práctica de las **notificaciones electrónicas**, que informarán de la resolución del procedimiento o de un acto administrativo cualificado. Las notificaciones podrán practicarse, bien mediante comparecencia en la sede electrónica, bien a través de la Dirección Electrónica Habilitada Única (DEHu) –un sistema de información para la notificación electrónica que gestionará el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública–, bien mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración, organismo o entidad. En todo caso, debe quedar constancia de la fecha y hora de acceso al contenido de la notificación o de su rechazo. Como novedad, se regula el acceso a las notificaciones ya practicadas en procedimientos no finalizados a la persona o entidad sucesora, en los supuestos de sucesión de personas físicas o jurídicas, *inter vivos* o *mortis causa*.

El título III regula el **expediente administrativo electrónico** y desarrolla normas específicas para el documento administrativo electrónico (que deberá llevar asociada una referencia temporal mediante sello electrónico cualificado o marca de tiempo) y la emisión de copias auténticas (que, en el ámbito estatal, se hará por actuación automatizada o mediante funcionario habilitado). Se regula la configuración del expediente (foliado mediante un índice electrónico, con garantías sobre su integridad y recuperación de documentos cuando fuera necesario), el acceso de los interesados (mediante puesta a disposición en el PAGe o sede electrónica, con derecho a obtener copia) y el intercambio de documentos entre órganos o entidades administrativos (mediante

referencia electrónica). También se establecen normas sobre el tiempo de conservación y destrucción de documentos, archivo electrónico, traslado de datos a otros formatos y soportes y emisión de copias auténticas.

Finalmente, el título IV regula las **relaciones entre Administraciones públicas y la colaboración administrativa** para el funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Se parte de la premisa de que las Administraciones públicas están obligadas a relacionarse entre sí y con sus órganos y organismos por medios electrónicos. Para ello, pueden adherirse voluntariamente a las sedes electrónicas de otras Administraciones (a través de la firma de un instrumento de adhesión) o integrar sus áreas personalizadas o determinadas funcionalidades en la Carpeta Ciudadana de la Administración General del Estado, de modo que el interesado pueda acceder a todos los contenidos o funcionalidades mediante procedimientos seguros.

Para articular la colaboración interadministrativa, se regula el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), que gestionará el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad y su correspondiente norma técnica. A través del sistema se realizarán las interconexiones entre registros, que deberán ser interoperables entre sí. Además, como novedad en el ámbito de la Administración General del Estado, los registros deberán ser también interoperables con los sistemas de gestión de expedientes.

En cuanto a las transmisiones de datos entre Administraciones, se llevarán a cabo a través de redes corporativas, mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos o mediante otros sistemas electrónicos habilitados al efecto. En cualquiera de estas formas, las transmisiones tendrán la consideración de certificados administrativos y el acceso a los datos se hará por medios electrónicos. Además, la remisión de expedientes administrativos se realizará a través de un nodo de interoperabilidad, dirección electrónica o localizador que dé acceso al expediente completo puesto a disposición de la Administración u órgano de que se trate.

En lo que se refiere, en particular, a las plataformas de intermediación de datos, cada Administración podrá disponer de la suya, y todas deberán ser interoperables entre sí y con la plataforma estatal. En el ámbito de la Administración General del Estado, se dispondrá de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID), gestionada por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, «*que actuará como un punto a través del cual cualquier órgano u organismo del sector público podrá consultar los datos o documentos asociados al procedimiento de que se trate*». Esta plataforma actuará, además, 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, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, para el intercambio automático de datos o documentos a nivel europeo.

La última parte del título IV se refiere a la transferencia y uso compartido de tecnologías entre Administraciones públicas. El principio general es que las Administraciones deberán procurar construir aplicaciones reutilizables, en modo producto o en modo servicio, para favorecer que se puedan compartir y reutilizar en el marco de la colaboración entre Administraciones públicas. La reutilización deberá ajustarse al Esquema Nacional de Interoperabilidad y las aplicaciones reutilizables se publicarán en los directorios de aplicaciones para su libre reutilización. A este respecto, las Administraciones públicas, antes de iniciar el expediente de contratación de una aplicación, deberán incluir sus conclusiones respecto a la consulta del directorio general de aplicaciones de la Administración General del Estado y reflejar, en su caso, que no existen soluciones disponibles para su reutilización total o parcial. En caso de existir, la decisión de no reutilizar deberá justificarse en términos de eficiencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

El uso de las plataformas, registros o servicios electrónicos de la Administración General de Estado se hará mediante acto de adhesión por el órgano competente, en el que se dejará constancia de la aceptación íntegra de las condiciones de uso. Los modelos de adhesión incluirán los términos de prestación

del servicio y la contribución al sostenimiento de los costes y serán aprobados por resolución de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital o, en su caso, del órgano directivo, organismo público o entidad de Derecho público competente. La adhesión de las comunidades autónomas y entidades locales a las plataformas estatales o registros previstos en la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, es voluntaria, aunque la decisión de no adherirse debe justificarse en términos de eficiencia mediante envío de un informe al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Además, se deberá justificar el cumplimiento del Esquema Nacional de Interoperabilidad, Esquema Nacional de Seguridad y de sus normas técnicas, para garantizar la compatibilidad informática e interconexión entre plataformas y la transmisión electrónica de solicitudes, escritos y comunicaciones.

En lo que hace a la parte final de la norma, **la disposición adicional primera** establece la obligatoriedad de la inscripción electrónica en los procesos selectivos para el acceso al empleo público en el ámbito de la Administración General del Estado, y **la disposición adicional segunda** se refiere a la promoción de la formación digital del personal a su servicio. Respecto a ambas disposiciones, la memoria indica que responden a una sugerencia de la Dirección General de Función Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que en su informe de 18 de septiembre de 2020, incluyó, entre otras, las siguientes manifestaciones:

«... esta Dirección General considera procedente dar un paso adelante a nivel normativo (...) considerando a los participantes como personas físicas pertenecientes a un colectivo con respecto del cual, en el contexto del proceso selectivo, resulta presumible la capacidad técnica necesaria para dirigirse a la AGE por medios telemáticos, bien mediante el empleo directo de sus propios equipos, bien mediante el acceso a los medios electrónicos puestos a su disposición a tal efecto por parte de la propia Administración. A este respecto debe tenerse en cuenta que, dadas las características de la actividad formativa llevada a cabo por los participantes para la superación de los procesos selectivos, con la

inversión de recursos personales de todo tipo que, por se, ello implica, es dable presumir que la brecha digital entre las personas físicas integrantes de este colectivo será prácticamente inexistente ...».

Fuera de estas previsiones, las restantes disposiciones adicionales se refieren a cuestiones diversas, como la creación del nodo de interoperabilidad para la identificación electrónica del Reino de España para el reconocimiento mutuo de identidades electrónicas entre Estados miembros (**disposición adicional tercera**); la regulación de las especialidades de actuaciones y procedimientos que, por razón de su materia, se regirán por su normativa específica (**disposición adicional cuarta**); la adaptación de infraestructuras al PAGe antes del 2 de abril de 2021 y la interoperabilidad del PAGe con la DEHu y los portales web oficiales de la UE (**disposición adicional quinta**) y la emisión electrónica de certificaciones registrales electrónicas (**disposición adicional sexta**). También se establecen reglas específicas para las sedes electrónicas de la Administración General del Estado existentes en la actualidad (que se califican de sedes electrónicas asociadas en la **disposición adicional séptima**) o los portales de internet y aplicaciones existentes (**disposición adicional octava**). En fin, se regula la adhesión de las entidades de Derecho privado vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado (**disposición adicional novena**) y de los órganos constitucionales (**disposición adicional décima**) al uso de distintas funcionalidades electrónicas, y se remite a una norma técnica de interoperabilidad el establecimiento del modelo de datos y condiciones de interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos.

La **disposición transitoria única** contiene una regla especial para la destrucción de documentos en soporte no electrónico que se encuentren en las oficinas de registro, cuando se haya obtenido copia auténtica electrónica conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad. La destrucción podrá llevarse a cabo trascurridos dos años desde la entrada en vigor del real decreto proyectado, previa comunicación a la autoridad calificadora correspondiente, y con un análisis de riesgos y especificación de las garantías de conservación de las copias electrónicas y cumplimiento de las condiciones de seguridad del Esquema

Nacional de Seguridad para el archivo y conservación de documentos electrónicos.

La **disposición derogatoria** única abroga el Real Decreto 1671/2009, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la norma proyectada.

Por último, la norma termina con cinco disposiciones finales y un anexo terminológico que, según la memoria, «*retoma la buena praxis que incluía la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que no continuaron las leyes 39/2015, de 1 de octubre, y 40/2015, de 1 de octubre, en una materia de especial complejidad por la imbricación de categorías jurídicas y conceptos terminológicos en permanente evolución».*

La **disposición final** primera desglosa los títulos competenciales en los que se basa la norma proyectada: artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y artículos 149.1.21.^a y 149.1.29.^a de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia telecomunicaciones y seguridad pública, para regulación de las cuestiones relacionadas con la ciberseguridad e impacto en la seguridad de las redes y sistemas de información (esto último referido solo a una parte del proyecto).

La **disposición final segunda** contempla la modificación del Real Decreto 4/2010, por el que se regula el ENI, especialmente en lo que se refiere a los inventarios de información administrativa, condiciones de licenciamiento de aplicaciones informáticas, documentación asociada y cualquier otro objeto de información para su puesta a disposición de otra Administración o de los ciudadanos. Asimismo, se regulan los directorios de aplicaciones reutilizables, la interoperabilidad de firma electrónica y certificados y los instrumentos de interoperabilidad.

La **disposición final tercera** modifica el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, para incorporar, dentro de la valoración del impacto presupuestario de los proyectos de norma, un análisis de la incidencia en los gastos en medios o servicios de la Administración digital. Asimismo, en la valoración de otros impactos, se deberá tener en cuenta el efecto del desarrollo o uso de medios y servicios de la Administración digital.

La **disposición final cuarta** habilita a los ministros de Política Territorial y Función Pública y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en el ámbito de sus respectivas competencias, para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del real decreto proyectado, así como para modificar su anexo.

Finalmente, la **disposición final quinta** prevé la entrada en vigor de la norma a los veinte días de su publicación en *Boletín Oficial del Estado*, salvo las previsiones sobre registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, que producirán efectos a partir del 2 de abril de 2021, en coherencia con lo previsto en la disposición final séptima de la Ley 39/2015.

5. Análisis jurídico

En el capítulo relativo al análisis jurídico de la norma, la memoria comienza por enumerar las disposiciones que quedan derogadas (específicamente, el Real Decreto 1671/2009), y justifica el rango de la norma proyectada, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución y de la habilitación normativa contenida en la disposición final sexta de la Ley 39/2015 y de la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015.

Además de lo anterior, la memoria contiene una cita extensa del dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril, en el que se destacaba la conveniencia de unificar en un único texto reglamentario la

regulación del funcionamiento del sector público por medios electrónicos, con el objetivo de evitar la fragmentación normativa en esta materia.

Fuera del ámbito nacional, se destaca que la norma viene a conectar con iniciativas internacionales de distinto orden y a reforzar la posición de España en el ámbito de la Administración digital. En el ámbito de la Unión Europea, el real decreto proyectado entronca con las exigencias del vigente *Plan de Acción sobre Administración Electrónica de la Unión Europea 2016 – 2020*, que desarrolla una serie de objetivos establecidos en la Estrategia para el Mercado Único Digital (tales objetivos se resumen en los siguientes: versión digital por defecto, principio «solo una vez», interoperabilidad, inclusión y accesibilidad, apertura y transparencia, fiabilidad y seguridad). Asimismo, el proyecto de real decreto «*aprovecha para adecuar el marco jurídico español a nivel reglamentario a lo establecido en el conocido como reglamento e-IDAS, [que] entró en vigor el 1 de julio de 2016 y [cuyo] objeto es establecer un marco legal común a nivel europeo en materia de identificación y firma electrónica*».

A continuación, la memoria describe la posición que ocupa España en distintos índices internacionales que valoran el funcionamiento por medios electrónicos del sector público. Ofrece los siguientes datos:

- El **Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI)**, publicado el 11 de junio de 2020 por la Comisión Europea, «*constata el avance de la evolución digital en España y sitúa a nuestro país por encima de la media de la Unión Europea y muy por delante de países de similar tamaño y complejidad administrativa, como Alemania, Francia e Italia*». En concreto, España ocupa la 11.^a posición en el índice DESI; con 57,5 puntos se sitúa por encima de la media europea (52,6 puntos) y mejora su posición del año anterior (53,6 puntos). Además, avanza en la mayoría de los indicadores, destacadamente en el de servicios públicos digitales (87,3 puntos), donde se sitúa en segunda posición, solo por detrás de Estonia (89,3 puntos) y por delante de Dinamarca (87,1 puntos). Se indica que la Comisión Europea ha destacado la posición de España en servicios públicos digitales y su avance

con respecto al año anterior y ha puesto de manifiesto que «*/los indicadores muestran un nivel alto de interacción en línea entre las autoridades públicas los ciudadanos y las empresas. España obtiene muy buenos resultados en el indicador de datos abiertos y ocupa el segundo puesto con el 90 % de la puntuación máxima. El 82 % de los usuarios de internet españoles participa activamente en los servicios de administración electrónica, 6 puntos porcentuales más que el año anterior».*

- Además, en otro índice publicado por la Comisión, el **«eGovernment Benchmark 2018»**, España se ubica en un nivel medio-alto de penetración y digitalización y forma parte del escenario *Fruitful eGov* –que incluye a los mejores países de su clase–, por encima del promedio europeo y destaca en varias facetas.
- En el nuevo informe de la Comisión **«The estate of play report on digital public administration and interoperability 2020»**, se presenta a España como país ejemplo de buenas prácticas en la implementación del Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF).
- En el estudio sobre datos abiertos **«Open Data Maturity in Europe 2019»**, España ocupa el segundo lugar, a poca distancia de Irlanda y por encima de Francia.
- En el índice de administración electrónica **eGovernment Development Index (EGDI)** publicado por la ONU, España «figura en el grupo de países con muy alto rendimiento» y mantiene el puesto 17 en la edición de 2020 (el mismo puesto que en 2018).
- En el marco de la OCDE, la primera edición del **Índice de Gobierno Digital** (con datos de 2019) sitúa a España en la séptima posición del ranking global, con una puntuación destacada en tres de las seis dimensiones analizadas: digital por diseño, sector público impulsado por datos y proactividad.
- Por último, en el **Índice de Ciberseguridad Global** (iniciativa promovida por la Unión Internacional de Telecomunicaciones), España ocupa el séptimo lugar en la lista de los diez países que muestran un mayor grado de compromiso con la ciberseguridad y

el quinto lugar en el ámbito europeo, detrás de Reino Unido, Francia, Lituania y Estonia.

En fin, para completar el análisis jurídico, la memoria explica que la norma proyectada se aprueba con vigencia indefinida, y justifica que se aparta de la regla de entrada en vigor prevista en el artículo 23 de la Ley del Gobierno, por considerar que no se imponen nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñan una actividad económica o profesional. Dice al respecto lo siguiente:

«No es el caso de este real decreto, pues la única novedad a estos efectos es la prevista en el artículo 42, en los supuestos de sucesión de personas físicas o jurídicas, inter vivos o mortis causa para la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos (...). En realidad esta obligación de comunicación se ha planteado por los proponentes del real decreto como un presupuesto habilitante que permita solventar un problema que la realidad ha demostrado que puede tener trascendencia procesal e incluso económica para los sucesores (como ocurre cuando estos desempeña la actividad económica o profesional) pues los sucesores no podían acceder a las notificaciones electrónicas que el órgano competente de la tramitación del `procedimiento administrativo no finalizado hubiera puesto a disposición del causante (fuera una persona física o jurídica) por desconocer aquel el hecho sucesorio y la condición de sucesores de los terceros (...).

El real decreto proyectado será aprobado y publicado en el primer trimestre de 2020 y no se considera conveniente, precisamente porque viene a resolver un problema práctico real, demorar tres meses más, hasta el 1 de julio de 2020, la vigencia de este artículo 42.2 del real decreto».

6. Descripción de la tramitación y análisis de impactos

Después de reiterar la cronología temporal sobre la aprobación y entrada en vigor de los textos legales de 2015, la memoria describe los distintos hitos de la tramitación de la norma proyectada.

A continuación, se detiene en la valoración de los impactos previstos. Desde una **dimensión económica**, las conclusiones son las siguientes:

«El impacto neto que se espera del Real Decreto es positivo para la economía y beneficiará especialmente al mejor funcionamiento de las Administraciones Públicas. En concreto, el incremento de la seguridad jurídica, así como de la predictibilidad de la actuación de las Administraciones Públicas contribuirá a mejorar la imagen institucional de España y la confianza de los inversores en la economía española».

En cambio, se estima que el proyecto no tendrá **impacto directo en la competencia**, aunque puede generar un impacto indirecto positivo al permitir a las empresas dedicar menos tiempo y recursos a los trámites administrativos.

En lo que respecta al **impacto presupuestario**, se indica que entre el 27 de septiembre de 2014 (fecha en que entró en vigor 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) y el 2 de octubre de 2015 (fecha de publicación de las leyes 39 y 40/2015) «se adoptaron las líneas maestras del modelo vigente de medios y servicios TIC de la Administración General del Estado, de la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado y del papel de la Secretaría General de Administración Digital como elemento clave en el impulso y coordinación del proceso de racionalización y transformación digital de la Administración General del Estado y el trabajo con las demás Administraciones Públicas para garantizar la interoperabilidad y la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios a los ciudadanos y las empresas».

Además, se aprobaron el «Marco regulador para la declaración de servicios compartidos» (15 de septiembre de 2015), la primera declaración de servicios compartidos (15 de septiembre de 2015) y el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de octubre de 2015, con un ámbito temporal 2015 – 2020).

A partir de entonces, se acometió un importante esfuerzo presupuestario y tecnológico en la convergencia hacia un modelo mixto en la Administración General del Estado: por un lado, servicios sectoriales prestados por las unidades TIC de cada departamento ministerial y, por otro, servicios compartidos TIC para necesidades comunes y prestados por un tercero (la Secretaría General de Administración Digital en la mayoría de los casos). El objetivo era racionalizar los recursos, de modo que las unidades TIC se concentraran en la actividad puramente sectorial y se aprovecharan las economías de escala y las sinergias para la provisión de servicios digitales comunes. El resultado ha sido la creación y puesta en funcionamiento de una serie de medios y servicios TIC de la Administración General del Estado con la colaboración de los recursos humanos y materiales de varios departamentos (la primera declaración de 2015 incluyó una lista de catorce servicios compartidos, actualmente en funcionamiento).

En lo sucesivo, la adhesión a las plataformas y servicios de uso compartido habrá de instrumentarse a través de los correspondientes instrumentos de colaboración (encomienda de gestión, convenio o acuerdo), según la naturaleza de la entidad que se adhiera. La adhesión de las comunidades autónomas y entidades locales a las plataformas y servicios estatales es voluntaria, si bien, en algunos casos, la Administración General del Estado estará obligada a darles acceso en los supuestos mencionados en la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 (fuera de estos supuestos, la aceptación será voluntaria). En todo caso, los costes serán objeto de compensación económica.

En virtud de lo anterior, la memoria concluye que la norma no tiene un impacto presupuestario significativo:

«[E]n estos años (incluido el periodo desde que comenzó la tramitación de este proyecto de real decreto) se ha realizado una inversión combinada de mantenimiento y evolución tecnológica para poder dar respuesta a dos marcos normativos que vienen a confluir en este real decreto, por lo cual la inversión ya ha sido asumida con el presupuesto ordinario de la SGAD, los ministerios y sus organismos y entidades vinculadas o dependientes y, en definitiva, puede afirmarse que las inversiones que, en su caso, fueran necesarias para ultimar los servicios e infraestructuras y que estén operativas adaptadas al marco normativo de este real decreto en su fecha de entrada en vigor se harán también con cargo a esos presupuestos ordinarios y por ello, puede afirmarse que el presente proyecto de real decreto no tendrá un impacto presupuestario que requiera recursos adicionales.

(...) No se trata, en definitiva, de que la norma haga necesaria una mayor dotación de recursos generales en el sector público estatal, sino de que la actual Administración digital requiere de instrumentos jurídicos como los previstos en la norma y enfoque estratégico por parte de las organizaciones para orientar cómo afrontar estos objetivos cumpliendo las funciones que tienen atribuidas y reasignando, en su caso, medios existentes a nuevos fines».

Con respecto al impacto en las cargas administrativas, la memoria indica que la norma proyectada no incorpora variación alguna a las cargas que ya introdujeron las leyes de 2015, por lo que, aunque el balance general es positivo, no incluye una cuantificación de las cargas (*«cuantificación que ya ha sido computada en la norma de rango superior»*).

Por último, indica que la norma no tiene **impacto por razón de género** ni tampoco en la **infancia, la adolescencia o la familia**. Considera que el **impacto medioambiental** es positivo (por la reducción del uso del papel), y que,

asimismo, tendrá efectos beneficiosos en la **igualdad de oportunidades**, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (por ofrecer una vía alternativa de comunicación con la Administración). En fin, señala que la norma proyectada refuerza la defensa de derechos individuales como el derecho a un acceso rápido, eficaz y eficiente a los servicios públicos web a través de medios electrónicos, el derecho a disponer de unos servicios web de calidad, que sean útiles y satisfagan las necesidades de los usuarios, el derecho a recibir una información transparente y veraz y el derecho a preservar la privacidad de los ciudadanos y sus datos personales.

TERCERO. – El 22 de enero de 2021 se recibió en el Consejo de Estado el expediente instruido para la elaboración del proyecto de real decreto, en el que constan los siguientes trámites fundamentales:

a) Trámite de consulta pública previa

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y con el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se abrió un plazo de consulta pública entre el 25 de octubre y el 10 de noviembre de 2016.

Se recibieron las aportaciones de dieciséis entidades, entre asociaciones y colectivos profesionales, empresas, particulares y entidades del sector público. Muchas de ellas se referían a cuestiones técnicas que debía abordar el futuro desarrollo reglamentario, como la definición de los soportes informáticos y del *software* o *hardware* admitidos; los registros públicos electrónicos o el uso de directorios web. En otros casos, las observaciones se centraban en el procedimiento administrativo electrónico y reclamaban un desarrollo claro y sistemático de cuestiones como el apoderamiento por medios electrónicos, el documento electrónico, las notificaciones o los certificados electrónicos. Una preocupación común era la interoperabilidad entre sistemas y el estatus especial de los sujetos obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Más en concreto, se formularon observaciones a propósito

del uso de medios electrónicos en los procedimientos administrativos de contratación, a los plazos de aplicación de la norma o a la posibilidad de presentar documentos físicos en caso de fallar el sistema. En fin, destaca la observación formulada por el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), que solicitó que los recursos electrónicos empleados por la Administración reunieran las condiciones de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad.

b) Fase preliminar en el Ministerio de Hacienda y Función Pública

Obran en el expediente varios informes emitidos por distintos órganos del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Abogacía de Estado en ese ministerio.

En un primer momento, los informes se emitieron en relación con un borrador preliminar, fechado el 6 de noviembre de 2017. Informaron el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la Dirección General de Gobernanza Pública, la Intervención General de la Administración del Estado, la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), la Dirección General de Función Pública, la Secretaría de Estado de Hacienda y la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

Posteriormente, elaborados ya unos primeros textos de proyecto de real decreto y memoria del análisis de impacto normativo (ambos fechados el 22 de marzo de 2018), se recabaron los informes de la Secretaría de Estado de Hacienda y de la Subsecretaría.

c) Primera fase de informes

Después de valorar las observaciones recibidas se elaboró una nueva versión del proyecto normativo y de la memoria, con fecha de 16 de mayo de 2018, que se remitieron a la consideración de los demás ministerios, las comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias

(FEMP), la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) y la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

- **Informes ministeriales:** en cumplimiento del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, emitieron informe los ministerios de Justicia; Defensa; Hacienda (el grupo de trabajo para la transformación digital, la Subsecretaría y la Secretaría General Técnica); Interior; Fomento; Educación y Formación Profesional; Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (la Secretaría General Técnica, la SGTC y la Secretaría de Estado de la Seguridad Social); Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Pesca y Alimentación; Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; Transición Ecológica; Cultura y Deporte; Economía y Empresa (que remitió además las observaciones del Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores e Instituto Nacional de Estadística); Sanidad, Consumo y Bienestar Social; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Ciencia, Innovación y Universidades.

Asimismo, en cumplimiento del mismo artículo 26.5 de la Ley del Gobierno –por afectar la norma a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas– emitió informe la Secretaría General de Coordinación Territorial del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. El informe abordaba las cuestiones competenciales del proyecto, recordaba la doctrina del Tribunal Constitucional y recomendaba modificar los títulos competenciales mencionados en la disposición final primera (para suprimir las referencias a los números 13 y 14 del artículo 149.1 de la Constitución) y hacer referencia a los instrumentos de colaboración entre Administraciones públicas.

- **Informe de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).** El 3 de julio de 2018, la AEPD emitió informe en relación con varios aspectos del proyecto, en particular en relación con acceso y transmisión de los datos (y la necesidad de ajustar el acceso a los datos al ejercicio de las competencias de la Administración, para una finalidad legítima), así como en otras cuestiones, como la destrucción de documentos no digitalizables, el rechazo de las notificaciones por los interesados y la regulación de los procedimientos especiales ante la AEPD.

- *Informe de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE)*. Con fecha de 28 de junio de 2018 emitió informe la CRUE en el que formulaba distintas observaciones en relación con el ámbito subjetivo de aplicación de la norma, los portales de internet, sedes electrónicas y carpeta ciudadana, sistemas de firma, relaciones entre Administraciones públicas y otros aspectos de procedimiento (representación, registro, notificaciones, copias o destrucción de documentos, entre otros).

d) Consulta a las comunidades autónomas y entidades locales

El 23 de mayo de 2018 el texto del proyecto y su memoria fueron sometidos a consulta de las comunidades autónomas y entes locales a través de la Comisión Sectorial de Administración Electrónica y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

- *Informes de las comunidades autónomas.* Se recibieron observaciones de las comunidades autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Illes Balears, Madrid, Región de Murcia y País Vasco (la comunidad de Castilla y León declaró no formular observaciones al texto).

- *Informe de la FEMP.* El 27 de junio de 2018 emitió informe la FEMP. Además, al margen de esta federación, se recibieron los informes de las diputaciones forales de Álava, Guipuzkoa y Bizkaia.

e) Trámite de audiencia pública

Según lo dispuesto en el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno y en el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la primera versión del proyecto de real decreto y de la memoria del análisis de impacto normativo se publicaron en la página web del entonces Ministerio de Hacienda y Función Pública, y se abrió un plazo para la presentación de alegaciones entre el 23 de mayo y el 15 de junio de 2018.

En esta fase del procedimiento se recibieron numerosos escritos, procedentes de distintas entidades, públicas y privadas, así como de varios particulares, con observaciones al proyecto de real decreto.

f) Segunda fase de informes

Tras un análisis de las más de 700 observaciones recibidas, la Secretaría de Estado de Función Pública elaboró un nuevo texto, fechado el 2 de abril de 2019, que se remitió nuevamente a la consideración de las comunidades autónomas y la FEMP. Como resultado, el grupo de trabajo de apoyo funcional a la implantación de las leyes 39 y 40/2015, constituido en el seno de la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, elaboró un nuevo informe, con la ponencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Al margen de este informe, se recibieron las observaciones de las comunidades de Cataluña, Galicia, País Vasco y Madrid, así como de las diputaciones forales de Bizkaia y Guipuzkoa .

El texto se remitió también a las subdirecciones generales de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de los distintos ministerios. Se recibieron observaciones de los ministerios de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social; Cultura y Educación y Formación Profesional. Finalmente, el texto fue analizado por el grupo de trabajo de Transformación Digital del Ministerio de Hacienda.

g) Tercera fase de informes

Tras valorarse las distintas observaciones, se elaboraron nuevas versiones del proyecto y la memoria (fechados el 18 de julio de 2019) que se sometieron a la consideración de todos los ministerios. Se recibieron más de 250 observaciones procedentes de los distintos departamentos ministeriales.

Asimismo, el 19 de septiembre de 2019, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública solicitó a todos los ministerios que remitieran las cifras de los impactos económico y presupuestario a efectos de elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

h) Informes finales

En la última fase, han emitido informes las secretarías generales técnicas de los ministerios coproponentes (Política Territorial y Función Pública y Asuntos Económicos y Transformación Digital), así como la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

Y, en tal estado de tramitación el expediente, V. E. acordó remitirlo al Consejo de Estado para dictamen.

I

Se somete a consulta un proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 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, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Como indica su título, se trata de una norma de que se dicta en desarrollo de dos leyes, sobre la base de las habilitaciones contenidas en la disposición final sexta de la Ley 39/2015 y en la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015. A tenor de la primera (disposición final sexta de la Ley 39/2015):
«Se faculta al Consejo de Ministros y al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley».

Por su parte, la disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015 contiene también una amplia habilitación al desarrollo reglamentario:

«Se faculta al Consejo de Ministros y a los Ministros de Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias

sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley».

Existe, por tanto, habilitación y base legal suficiente para acometer el desarrollo proyectado. Además, es preciso anticipar un juicio favorable sobre el criterio de unificar en una misma norma todo el desarrollo reglamentario de los aspectos relacionados con la actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aspectos que en la actualidad aparecen dispersos en las dos leyes de 2015. Como señalaron los dictámenes núms. 274 y 275/2015, de 29 de abril, –y recuerda la memoria–, resulta primordial garantizar un tratamiento unitario y global del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y del funcionamiento de las Administraciones públicas por medios electrónicos, por lo que la perspectiva unitaria adoptada por la norma proyectada se considera especialmente oportuna.

II

El proyecto se dicta con base en el título competencial del artículo 149.1.18.^a de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Ciertos artículos (en concreto, los artículos 15, 16, 23, 28.2, 28.3 y 29.4) se apoyan, además, en los títulos que resultan de los artículos 149.1.21.^a y 149.1.29.^a de la Constitución, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y seguridad pública.

Con respecto a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre, a propósito de la Ley 40/2015, declaró lo siguiente (FJ 4):

«El título relativo a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) permite “establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los

aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). (...) La densidad de las bases “podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración” [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]. No cabe “atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación” [SSTC 93/2017, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]».

En cuanto a la competencia relativa al procedimiento administrativo común, la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, precisó (FJ 4, b):

«La competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedural que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración” (...). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “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” (STC 227/1988, FJ 32)».

Además, por lo que respecta a las competencias en materia de ciberseguridad, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 142/2018, de 20 de diciembre, ha destacado su relación con varios de los títulos previstos en el artículo 149 de la Constitución:

«La ciberseguridad, como sinónimo de la seguridad en la red, es una actividad que se integra en la seguridad pública, así como en las telecomunicaciones. A partir de su conceptualización como conjunto de mecanismos dirigidos a la protección de las infraestructuras informáticas y de la información digital que albergan, fácilmente se infiere que, en tanto que dedicada a la seguridad de las tecnologías de la información, presenta un componente tutivo que se proyecta específicamente sobre el concreto ámbito de la protección de las redes y sistemas de información que utilizan los ciudadanos, empresas y administraciones públicas. El uso cotidiano de las tecnologías de la información y la comunicación ha provocado que se conviertan en un elemento esencial para el desarrollo económico y las relaciones sociales. No obstante, es también un hecho constatado que las amenazas a la seguridad de la red comportan un riesgo que afecta a los ámbitos más diversos, por cuanto pueden afectar a la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información (...).»

Atendiendo a lo que se ha expuesto, puede concluirse que la ciberseguridad se incluye en materias de competencia estatal en cuanto, al referirse a las necesarias acciones de prevención, detección y respuesta frente a las ciberamenazas, afecta a cuestiones relacionadas con la seguridad pública y la defensa, las infraestructuras, redes y sistemas y el régimen general de telecomunicaciones».

En suma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 149.1 de la Constitución, números 18, 21 y 29, y de la jurisprudencia constitucional citada, es preciso concluir que el Estado tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

III

La tramitación del expediente ha sido larga y cuidada. Durante más de cuatro años se ha seguido el *iter* procedural exigido por la ley: se han evacuado los preceptivos trámites de consulta previa (artículo 26.2 de la Ley del Gobierno y 133.1 de la Ley 39/2015) y audiencia pública (artículo 26.6 de la Ley del Gobierno y 133.2 de la Ley 39/2015), con intervención de un número considerable de interesados. Se ha solicitado hasta en tres ocasiones el parecer de los distintos ministerios y se ha recabado el informe de la Agencia Española de Protección de Datos, cuya intervención era preceptiva (artículo 5 del Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos). Han intervenido las comunidades autónomas y las entidades locales al menos en dos ocasiones y se ha procurado alcanzar el consenso entre las distintas Administraciones públicas. Por último, han informado las secretarías generales técnicas de los ministerios coproponentes (artículo 26.5 de la Ley del Gobierno).

De todos estos trámites da cuenta la memoria del análisis de impacto normativo que, en términos generales, es completa y muy ilustrativa de los distintos aspectos de la norma proyectada, sin perjuicio de las observaciones que más adelante se formularán. En particular, resulta muy pertinente el análisis de la posición del sector público español en los distintos índices internacionales sobre desarrollo de la Administración electrónica, con profusión de datos sobre distintos marcadores. Dado el nivel de detalle, se echa en falta, sin embargo, un tratamiento algo mayor de las principales alegaciones, siquiera en forma sintética (dado el elevado número de observaciones recibidas), y de la respuesta dada por los ministerios proponentes.

La norma se presenta a propuesta conjunta de los ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital y de Política Territorial y Función Pública, lo que resulta adecuado, ya que al primero corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de telecomunicaciones, sociedad de la información y transformación digital (artículo 16 del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales) y al

segundo, las competencias en materia de «función pública, administración y gobernanza públicas» (artículo 13 del Real Decreto 2/2020).

En suma, el expediente normativo se ha tramitado correctamente y procede analizar el contenido de la norma proyectada.

IV

El proyecto sometido a consulta tiene una importancia que difícilmente puede ser exagerada. Se trata de la regulación global y unitaria del funcionamiento del sector público por medios electrónicos, tanto en el ámbito interno de las Administraciones como en las relaciones interadministrativas y con los ciudadanos (las relaciones «*ad intra*» y «*ad extra*», según la clasificación propuesta en la exposición de motivos de la Ley 39/2015). A la manera de un verdadero *corpus* normativo, integra la regulación de aspectos diversos como los requisitos de identificación y firma de los interesados y las Administraciones públicas, el Registro General electrónico, el Punto de Acceso General electrónico, las comunicaciones y notificaciones por medios electrónicos, el documento electrónico o el expediente electrónico, entre otras muchas cuestiones.

Sin restar importancia a la regulación proyectada, también es preciso reconocer que se sitúa en el punto de llegada de un proceso de transformación digital que se inició hace años en España y ha permitido consolidar los buenos resultados de los que da cuenta la memoria. Un proceso que comenzó, en lo que a las Administraciones públicas se refiere, con la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya exposición de motivos se refería a la informatización como el «*soporte y tejido nervioso de las relaciones sociales y económicas de nuestra época*» y declaraba abrir «*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*». La ley incluía previsiones sobre informatización de registros (artículo 38), incorporación de medios técnicos (artículo 45.1), comunicaciones electrónicas (artículo 45.2) e identificación (artículo 45.3), entre otras, que fueron objeto de desarrollo –en el ámbito estatal– a través del Real Decreto 263/1996, de

16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado. Posteriormente, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modificaría el régimen de notificaciones previsto en el artículo 59 para incorporar el uso de medios electrónicos.

El impulso decisivo, sin embargo, vino de la mano de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que fue desarrollada por el todavía vigente Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre. Esta ley consagró el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas, así como la obligación de estas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pudiera ejercerse.

Muchas de sus previsiones se trasladarían «*miméticamente*» a la Ley 39/2015 y a la Ley 40/2015 (dictamen núm. 275/2015), aunque con una perspectiva novedosa: según aclara la exposición de motivos de la Ley 39/2015, «*la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados*».

Como explica la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, anteriormente citada, la Ley 39/2015 consolidó la implantación del uso de medios electrónicos en la organización y procedimientos administrativos. Así, se reconoce el derecho de los interesados a relacionarse con la Administración a través de un punto de acceso general electrónico (artículo 13) y a recibir asistencia en el uso de medios electrónicos (artículos 12 y 13). Permite la representación mediante comparecencia electrónica (artículo 5), regula los sistemas de identificación y firma de los interesados (artículos 9 y 10), la obligación de determinados sujetos de relacionarse con la Administración por medios electrónicos (artículo 14) y la práctica de notificaciones por medios electrónicos (artículos 41 y 43). Obliga a las Administraciones públicas a disponer de un registro general de apoderamientos

(artículo 6), un registro electrónico general (artículo 16) y un registro de funcionarios habilitados para asistir a los interesados en materia de identificación y firma electrónica (artículo 12). Extiende el formato electrónico a los documentos administrativos y sus copias (artículos 26 y 27), a los actos administrativos (artículo 36) y a los expedientes (artículo 70); regula el archivo electrónico único (artículo 17) y las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto (artículo 28). En fin, en cuanto al medio en que se desarrollan las relaciones, la ley se refiere a «sede electrónica» (artículos 5, 6, 16, 24, 31, 32, 41, 42, 43, 53, 66, 83 y 131), el «portal web» (artículos 21 y 133) y el «punto de acceso general electrónico» (artículos 13, 43 y 53.1).

Por su parte, la Ley 40/2015 consagra el principio de relación de las Administraciones públicas por medios electrónicos (artículo 3) y regula los conceptos de sede electrónica (artículo 38) y portal de internet (artículo 39). Desarrolla los sistemas de identificación de las Administraciones públicas (artículo 40), la actuación administrativa automatizada (artículo 41) y los sistemas de firma electrónica (artículos 42 y 43, además del requisito de interoperabilidad *ex artículo 45*). También regula los intercambios de información en entornos cerrados de comunicación (artículo 44) y el archivo electrónico de documentos (artículo 46). En materia de relaciones electrónicas entre Administraciones públicas, establece reglas específicas para las transmisiones de datos (artículo 155) y de tecnología (artículo 158), desarrolla reglas para la reutilización de sistemas y aplicaciones (artículo 157) y remite a las normas técnicas del Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad (artículo 156).

Los artículos de ambas leyes son sumamente detallados, hasta el punto de que se ha hablado de una regulación legal de «*carácter reglamentista*» (en este sentido, dictámenes del Consejo de Estado núms. 274 y 275/2015). También el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 55/2018, se refirió a la «*extensa y detallada regulación*» de la Ley 39/2015 (en particular en materia de registro electrónico de apoderamientos).

A consecuencia de lo anterior, la estructura del grupo normativo aplicable presenta una morfología muy particular, con dos leyes de cabecera muy

detalladas en su regulación y una única norma reglamentaria a la que queda escaso margen de desarrollo. Además, resulta evidente que la exhaustiva regulación de las leyes de 2015 ha permitido que la transformación digital de la Administración avanzara y se implantara sin necesidad de aprobación de la norma reglamentaria. Por este motivo, como dice expresivamente la memoria, el objetivo actual no es implantar los medios electrónicos que posibiliten el funcionamiento del sector público por medios electrónicos, sino «*que la actual Administración digital requiere de instrumentos jurídicos como los previstos en la norma y enfoque estratégico por parte de las organizaciones para orientar cómo afrontar estos objetivos cumpliendo las funciones que tienen atribuidas y reasignando, en su caso, medios existentes a nuevos fines*».

Para cerrar estas consideraciones generales a propósito de la implantación del funcionamiento de los poderes públicos por medios electrónicos, es preciso hacer mención al correlativo proceso de transformación digital que se ha desarrollado en otros ámbitos. En el Derecho de la Unión Europea, deben mencionarse dos reglamentos:

- El Reglamento (UE) núm. 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, conocido como Reglamento eIDAS (por su acrónimo en inglés, *Regulation on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market*), que se refiere a la identidad electrónica en las interacciones de ciudadanos, empresas y poderes públicos. Debe advertirse, sin embargo, que el Reglamento eIDAS no impone sistema de identificación alguno, sino que se limita a establecer las condiciones de reconocimiento mutuo de los sistemas nacionales para garantizar su eficacia transfronteriza.
- El Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, cuyo objeto es permitir la transferencia de información en procedimientos

transfronterizos que afectan a ciudadanos y empresas que ejercen sus derechos en el mercado interior.

Por último, cabe hacer una breve mención al proceso de digitalización que ha experimentado la Administración de Justicia, paralelo en buena medida al de las Administraciones públicas. Tras la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial mediante la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre –que introdujo la posibilidad de utilizar medios electrónicos en el proceso judicial–, el Real Decreto 84/2007, de 26 de enero, implantó en la Administración de Justicia el sistema informático de telecomunicaciones LexNET para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos (norma que fue objeto del dictamen del Consejo de Estado núm. 2.467/2006, de 21 de diciembre). Posteriormente, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, definió un marco general del uso de medios informáticos, que ampliarían la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil, y la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Finalmente, en 2015 se aprobó el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET (objeto del dictamen núm. 1.128/2015, de 19 de noviembre).

V

El texto sometido a consulta merece, en líneas generales, un juicio favorable a este Consejo de Estado. En primer lugar, como se ha adelantado, resulta particularmente oportuno unificar las distintas normas sobre funcionamiento del sector público por medios electrónicos en un único cuerpo normativo, a fin de evitar la dispersión y facilitar su conocimiento. En segundo lugar, los ministerios proponentes han hecho un notable esfuerzo de sistematización, así como de aclaración de los conceptos técnicos cuya intelección podía resultar compleja para los interesados. Como dice la memoria, el texto proyectado «*retoma la buena praxis*» de la anterior Ley 11/2007, e incluye,

en su parte final, un anexo terminológico para facilitar la comprensión de la terminología técnica. Sin perjuicio de las observaciones que posteriormente se formularán al anexo, puede concluirse que esta técnica resulta útil para el operador jurídico y facilitará el conocimiento y aplicación de la norma. En fin, a todo lo anterior se añade el decidido esfuerzo por impulsar el desarrollo y modernización de las Administraciones públicas y facilitar el uso de las nuevas tecnologías por los interesados en el procedimiento, aspectos que contribuirán, sin duda, a agilizar los trámites y a mejorar la eficiencia en el procedimiento administrativo.

La norma sometida a consulta suscita, sin embargo, algunas observaciones generales y particulares que se expondrán seguidamente.

Desde una perspectiva general, este Consejo de Estado considera necesario llamar la atención sobre dos aspectos: la aplicación de las reglas generales del Derecho administrativo a la Administración digital (1) y la exigencia de interoperabilidad entre Administraciones públicas (2).

1) Sobre la aplicación de las reglas generales del Derecho administrativo a la Administración digital

La preocupación por agilizar el procedimiento administrativo sin descuidar los derechos del ciudadano ha sido una constante en las leyes administrativas. Ya la exposición de motivos de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, se refería a la exigencia de «*un procedimiento rápido, ágil y flexible, que permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado*» y destacaba el valor de «*los preceptos relativos a la normalización de documentos; racionalización, mecanización y automatización de los trabajos en las oficinas públicas*».

El uso de los nuevos soportes electrónicos constituye –como se ha dicho– un medio ideal para agilizar el procedimiento administrativo, y así lo reconocieron, sucesivamente, las leyes 30/1992 y 39/2015. Este proceso de

racionalidad y eficiencia debe ser respetuoso con los derechos y las garantías de los ciudadanos.

Aunque la norma proyectada es, en líneas generales, garantista –especialmente con los derechos de los interesados que no están obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos– se advierte una tendencia a excepcionar algunas normas básicas del Derecho administrativo, señaladamente el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este punto, resulta indispensable partir de una constatación previa: lo que se regula en el real decreto proyectado es el medio de la actuación de la Administración y no su contenido. Ciertamente, esta distinción, nítida en el plano teórico, puede desdibujarse en la práctica, como sucede cuando se regulan aspectos novedosos como la actuación administrativa automatizada (artículo 41 de la Ley 40/2015 y artículo 13 del proyecto). Sin embargo, aun en estos casos, es importante no perder de vista que el objeto del real decreto proyectado es ordenar un medio de la actuación de la Administración.

En las últimas décadas se ha consolidado en el ámbito de la prestación de servicios de la sociedad de la información un régimen especial de responsabilidad que, en líneas generales, sujeta al prestador de servicios a determinadas obligaciones de información para eximirle, en cambio, de responsabilidad por los contenidos suministrados por terceros. Este régimen, que introdujo la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular, el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), se encuentra desarrollado en el ordenamiento español en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (artículos 13 y siguientes).

Tales disposiciones no se aplican a las Administraciones públicas. De entrada, es evidente que los servicios públicos no pueden equipararse a los servicios que regula la Ley de 2002 (y, en todo caso, el artículo 13 de la ley aclara que el régimen especial se establece sin perjuicio de la «*responsabilidad civil, penal y administrativa*» que corresponda). Sin embargo, lo verdaderamente

decisivo es el significado que tiene la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el Derecho español, cuyas normas y principios no pueden ser desconocidos ni exceptuados en la norma proyectada. Como señalara tempranamente el dictamen del Consejo de Estado núm. 47.449, de 27 de noviembre de 1986:

«[E]l principio de responsabilidad de la Administración Pública, reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución, se eleva a principio de máxima jerarquía en el artículo 106.2 de la Constitución, por lo que no es dable ya dudar de que constituye una pieza fundamental de nuestro Estado de Derecho, cuyo natural carácter expansivo impide en su aplicación toda interpretación que obstaculice su plena realización material, y obliga en congruente coordinación con el principio de interpretación más favorable a los administrados, a dar preferencia al criterio hermenéutico que conduzca al examen de la acción».

También el Tribunal Constitucional se ha referido a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración –en conexión con la competencia estatal ex artículo 149.1.18.^a– para subrayar su generalidad, como garantía indemnizatoria a favor de los ciudadanos que resulta de aplicación a todas las Administraciones públicas. La Sentencia 79/2019, de 5 de junio (FJ 6) resumía la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

«Sobre el sistema de responsabilidad patrimonial del art. 106.2 CE, este Tribunal (STC 112/2018, de 17 de octubre, FJ 4) se ha referido de forma clara a su generalidad, esto es, a su aplicabilidad a todas las administraciones y, con ello, a su conexión, a efectos competenciales, con el artículo 149.1.18 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 33). Conforme al citado precepto, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Dicho sistema de responsabilidad implica una normativa común para todo el territorio en cuanto que garantía indemnizatoria general (STC 61/1997, FJ 33, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7)».

Dada su importancia y efectos en los derechos de los ciudadanos, es esta una materia reservada a la ley. En efecto, el artículo 106.2 de la Constitución reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados, «en los términos establecidos por la ley», por toda «lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos». El legislador ha desarrollado el régimen general de responsabilidad patrimonial en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, con las especialidades procedimentales previstas en la Ley 39/2015 (además de otros regímenes especiales de responsabilidad establecidos en normas con rango de ley). En consecuencia, todas las previsiones que en la norma proyectada se refieren a la exención de responsabilidad de la Administración deben ser eliminadas, tal y como se indicará en las correspondientes observaciones particulares al articulado.

Con fundamento similar, tampoco puede el proyecto de real decreto exceptuar o modificar las reglas legales aplicables en otros ámbitos regulados por la ley, sea respecto a la validez y eficacia de la actuación administrativa, sea en la determinación de los medios de prueba para acreditar la propiedad de bienes inmuebles (en sentido análogo, el dictamen del Consejo de Estado núm. 1.128/2015, de 19 de noviembre, en relación con el entonces proyecto de real decreto sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET). Todas estas cuestiones se abordarán en el apartado siguiente, en las observaciones al articulado.

En suma, la norma proyectada debe limitarse a regular la actuación y funcionamiento del sector público en los términos previstos en las leyes de cabecera, sin extenderse a otros ámbitos que exceden de su objeto, máxime cuando se trata de normas que protegen los derechos de los ciudadanos, como en el caso de la responsabilidad de las Administraciones públicas.

2) Sobre la interoperabilidad de los registros, sistemas y plataformas

Una de las decisiones fundamentales que adoptó el legislador de 2015 fue la de asegurar la interoperabilidad entre las soluciones tecnológicas adoptadas por las Administraciones públicas. Así, la Ley 39/2015 exige expresamente que los registros y sistemas sean interoperables (artículos 6.2, 12.3, 16, 17.2, 27.1), con sujeción a los esquemas nacionales de interoperabilidad y seguridad y a sus normas técnicas de desarrollo (artículos 27.3 y 70.3 y disposición adicional segunda). Por su parte, la Ley 40/2015 eleva la interoperabilidad a la categoría de principio general de las Administraciones públicas (artículo 3.2) e impone este requisito a las sedes electrónicas (artículo 38.3) y sistemas de firma electrónica (artículo 45.2), además de remitir las normas técnicas al Esquema Nacional de Interoperabilidad (artículo 156.1).

La tantas veces citada Sentencia 55/2018 declaró que la ley obliga a que el grado de interoperabilidad de los diferentes registros electrónicos «sea pleno» y destacó que «*la plena interoperabilidad no se impone solo como objetivo; una amplia regulación estatal, adoptada con participación del conjunto de las administraciones públicas y aplicable a todas ellas (artículo 42.3 de la derogada Ley 11/2007), concreta instrumentos para alcanzarla bajo la consideración de que es indispensable en un Estado políticamente descentralizado: los llamados esquemas nacionales de seguridad (Real Decreto 3/2010, de 8 de enero) e interoperabilidad (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero). Comprenden “los principios básicos y requisitos mínimos que permitan una protección adecuada de la información tratada”, así como “el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las administraciones públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad” (artículo 42, apartados primero y segundo, de la Ley 11/2007, reiterado en el artículo 156, apartados primero y segundo, de la Ley 40/2015). Los registros de apoderamientos, entre otras plataformas electrónicas de las Comunidades Autónomas y los entes locales, están sujetos a estos esquemas y a sus “normas técnicas de desarrollo” (disposición adicional segunda de la Ley 39/2015)» (FJ 8, c).*

La insistencia del legislador no es baladí. La interoperabilidad de las aplicaciones, registros, sistemas, plataformas y demás soluciones tecnológicas es un presupuesto esencial para que el ciudadano pueda desenvolverse con libertad en sus relaciones con los poderes públicos. A la manera de una tupida red de carreteras, la existencia de sistemas informáticos interoperables permitirá al usuario transitar por distintas vías de comunicaciones electrónicas sin barreras ni obstáculos. Así lo ha entendido también este Consejo de Estado, entre otras ocasiones, en el dictamen núm. 1.128/2015, donde destacó:

«... la importancia de los mecanismos de coordinación y colaboración a fin de evitar una suerte de “barreras informáticas” u obstáculos que dificulten la interconexión entre los distintos ámbitos de actuación de la Administración de Justicia, o que perturben su buen funcionamiento, cuestión sobre la que llamó la atención el Consejo de Estado en el ya citado dictamen n.º 2.467/2006 (en relación con el Real Decreto 84/2007, en fase de proyecto). Aquí, como en otros ámbitos, hacer prevalecer la perspectiva del ciudadano, en beneficio de la mayor efectividad de sus derechos, en especial cuando se trata, como es el caso, del derecho a la tutela judicial efectiva».

El proyecto sometido a consulta respeta las exigencias de la ley, que en este punto es muy detallada, y contempla los instrumentos de colaboración entre Administraciones públicas a los que se ha referido el Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, FJ 8). Sin embargo, seguidamente se formularán varias observaciones de detalle, con el objetivo de garantizar que la regulación proyectada respeta totalmente la interoperabilidad plena querida por la ley, por ejemplo, en la definición de los sistemas de identificación y firma de los interesados o en la regulación de los registros electrónicos.

VI

A la vista de las anteriores consideraciones generales, se formulan a continuación algunas observaciones particulares a la norma proyectada y a la memoria.

1) Instrumento normativo, título y fórmula promulgatoria

Con carácter preliminar, debe destacarse que el proyecto normativo sometido a consulta lleva por título «*Real Decreto por el que se desarrollan la Ley 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, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*». En la medida en que se trata de un real decreto que se dicta en ejecución de la ley –dos leyes en este caso– y que su objeto es regular de forma unitaria el régimen de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, entiende el Consejo de Estado que el instrumento normativo tiene naturaleza de reglamento de ejecución, y a ello debieran acomodarse tanto el título de la norma como su estructura y fórmula promulgatoria.

En consecuencia, el texto proyectado debería adoptarse como real decreto por el que se aprueba el «*Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos*». En cuanto a su estructura, constaría de un único artículo aprobatorio seguido del texto del Reglamento (directrices núm. 91 a 93 de las Directrices de técnica normativa). La parte final de la norma deberá figurar, con carácter general, en el cuerpo del real decreto aprobatorio (directriz núm. 94), a excepción de aquellas disposiciones que establecen reglas especiales con vocación de permanencia (disposiciones adicionales primera, segunda, tercera, novena, décima y undécima).

2) Artículo 2. Principios generales

En la relación de principios generales que recoge el artículo 2, alguna comunidad autónoma planteó la conveniencia de incluir el principio de interoperabilidad. Habida cuenta de la importancia de este principio, subrayada en las anteriores consideraciones generales, considera este Consejo que pudiera resultar oportuno incluirlo en el artículo 2 como principio rector de las actuaciones y relaciones electrónicas del sector público.

3) Artículo 3. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas

El artículo 3 se refiere al derecho de los interesados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas y recoge la obligación de usar medios electrónicos por remisión a lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015.

En su apartado 3, párrafo segundo, se añade la siguiente previsión a propósito de la obligatoriedad del empleo de medios electrónicos:

«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. 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».

Durante la tramitación del expediente se ha planteado en varias ocasiones la necesidad de desarrollar las previsiones del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, cuyo tenor es el siguiente:

«3. 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».

Finalmente, los ministerios proponentes han optado por no concretar en el texto propuesto ninguna obligación específica de uso de medios electrónicos en el ámbito estatal, sino por remitir su desarrollo a otras normas reglamentarias que se adopten en el futuro, bien como real decreto acordado en Consejo de

Ministros, bien mediante orden ministerial. Parece, sin embargo, al Consejo de Estado que la redacción del artículo 3.3, párrafo segundo, resulta excesivamente abierta, en cuanto no concreta los criterios que permitan diferenciar cuándo deberá imponerse la obligación mediante real decreto ni cuándo bastará con una orden ministerial. Habida cuenta de la trascendencia de esta regulación para los sujetos afectados, sería oportuno que la norma proyectada recogiera con mayor precisión los criterios que permitan determinar cuándo deberá establecerse la obligación mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros y cuándo podrá hacerse a través de orden ministerial.

4) Artículo 4. Canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos

El artículo 4 recoge las distintas vías a través de las cuales las Administraciones públicas pueden asistir a los ciudadanos en el uso de los servicios electrónicos (de forma presencial, mediante portales de internet, por teléfono o a través de redes sociales, entre otros). El apartado segundo contiene la siguiente previsión:

«2. Sin perjuicio de las responsabilidades que, en su caso, pudieran derivarse de las eventuales inexactitudes o errores cometidos al suministrar la información a los interesados a través de estos canales, las referidas inexactitudes o errores no afectarán a la eficacia y validez de la actuación administrativa de la que se presta asistencia».

A juicio de este Consejo de Estado, el párrafo extractado debe suprimirse de la norma proyectada. Como se ha razonado en las consideraciones generales, la validez y eficacia de los actos administrativos se rigen por lo dispuesto en la ley (en concreto, los artículos 37 a 52 de Ley 39/2015), sin que la norma proyectada, cuyo objeto es regular la actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, pueda incluir excepciones a este régimen.

Esta observación al artículo 4.2 tiene carácter esencial a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

5) Artículo 8. Carpeta Ciudadana del sector público estatal

El artículo 8 contiene la regulación sobre el área personalizada a la que pueden acceder los interesados para el seguimiento de los procedimientos administrativos y para recibir las notificaciones y comunicaciones. En su apartado 4 se lee lo siguiente:

«La Administración no será responsable del acceso a la Carpeta Ciudadana por terceras personas mediante el empleo del sistema de identificación personal del interesado, salvo que concurren los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, para la exigencia de responsabilidad patrimonial».

A pesar de que el precepto remite a las normas que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración, considera el Consejo de Estado que debiera ser suprimido. Es claro que la Administración será responsable cuando concurren los requisitos exigidos por la ley, sin que en este punto la norma proyectada añada contenido alguno (ni pueda hacerlo, ya que, como se ha indicado, es materia reservada a la ley). Si lo de lo que se trata es de salvar la validez de los actos administrativos o trámites evacuados –en desconocimiento del uso de la Carpeta por terceros–, ya se ha dicho que habrá que estar a lo dispuesto en la ley en materia de eficacia y validez de la actuación de la Administración, sin que la exención que figura en la norma proyectada pueda modificar este régimen.

Bien se comprende que lo que la norma pretende es garantizar el uso correcto de los sistemas de información personal algo que, sin duda, resulta determinante para el buen funcionamiento de la Administración digital. Sin embargo, para alcanzar este objetivo, una opción alternativa podría ser que el propio artículo 8 impusiera a los interesados la obligación específica de asegurar

el buen uso de los sistemas de identificación personal y velar por que el acceso a su Carpeta Ciudadana solo se haga por sí mismos o por tercero autorizado.

6) Artículo 15. Sistemas de identificación, firma y verificación

El artículo 15 se enmarca en el grupo de preceptos que regula la identificación y autenticación de las Administraciones públicas y los interesados. A la manera de una norma «*de cabecera*» –como dice la memoria–, su objeto es enunciar de forma ordenada los sistemas de identificación y firma que pueden usar tanto las Administraciones públicas (apartado 2, en desarrollo de la Ley 40/2015) como los interesados (apartado 3, en desarrollo de la Ley 39/2015). Los artículos 16 y siguientes desarrollan en detalle cada uno de estos sistemas.

En relación con los sistemas de identificación y firma de los interesados, el apartado 3 del artículo 15 señala lo siguiente:

«3. Los interesados podrán utilizar los siguientes sistemas de identificación y firma en sus relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas:

a) De acuerdo con lo previsto en el artículo 9.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, en particular los descritos en las letras a), b)

y c) de dicho artículo.

b) Asimismo, se considerarán válidos a efectos de firma electrónica ante las Administraciones Públicas los sistemas previstos en las letras a), b) y c) del artículo 10.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

c) De acuerdo con lo previsto en el artículo 10.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuando así lo disponga expresamente la normativa reguladora aplicable, las Administraciones Públicas podrán admitir los sistemas de identificación previstos en dicha ley como sistema

de firma cuando permitan acreditar la autenticidad de la expresión de la voluntad y consentimiento de los interesados».

El apartado a) reproduce la redacción original del artículo 9.2 de la Ley 39/2015, que permitía a los interesados utilizar *cualquier* sistema de identificación, con la única exigencia de que contase con un registro previo como usuario. Sin embargo, esta redacción fue modificada por el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, con el fin –destacado en la parte expositiva de la norma de urgencia– de proteger la seguridad pública. El vigente artículo 9.2 de la Ley 39/2015 tiene el siguiente tenor:

«2. Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes:

- a) *Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”.*
- b) *Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación”.*
- c) *Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema, que las Administraciones consideren válido en los términos y condiciones que se establezca, siempre que cuenten con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad, previa autorización por parte de la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que solo podrá ser denegada por motivos de seguridad pública, previo informe vinculante de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior. La autorización habrá de ser emitida en el plazo máximo de tres meses. Sin perjuicio de la obligación de la Administración General del Estado de resolver en plazo, la falta de resolución de la*

solicitud de autorización se entenderá que tiene efectos desestimatorios.

Las Administraciones Públicas deberán garantizar que la utilización de uno de los sistemas previstos en las letras a) y b) sea posible para todo procedimiento, aun cuando se admita para ese mismo procedimiento alguno de los previstos en la letra c)».

Como puede verse, el artículo 9.2 permite identificarse a través de tres sistemas: certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, certificados electrónicos cualificados de sello electrónico y sistemas de clave concertada. Fuera de estos tres, el empleo de otros sistemas que las Administraciones consideren válidos se sujeta a un régimen específico de autorización por motivos de seguridad pública.

Las razones de este cambio se explican con claridad en el preámbulo de la norma de urgencia que modificó la ley:

«Entre los principales desafíos que las nuevas tecnologías plantean desde el punto de vista de la seguridad pública se encuentran las actividades de desinformación, las interferencias en los procesos de participación política de la ciudadanía y el espionaje. Estas actividades se benefician de las posibilidades que ofrece la sofisticación informática para acceder a ingentes volúmenes de información y datos sensibles.

En este punto juega un papel decisivo el proceso de transformación digital de la Administración, ya muy avanzado. La administración electrónica agudiza la dependencia de las tecnologías de la información y extiende la posible superficie de ataque, incrementando el riesgo de utilización del ciberespacio para la realización de actividades ilícitas que impactan en la seguridad pública y en la propia privacidad de los ciudadanos.

Los recientes y graves acontecimientos acaecidos en parte del territorio español han puesto de relieve la necesidad de modificar el marco legislativo vigente para hacer frente a la situación. Tales hechos demandan una respuesta inmediata para evitar que se reproduzcan sucesos de esta índole estableciendo un marco preventivo a tal fin, cuyo objetivo último sea proteger los derechos y libertades constitucionalmente reconocidos y garantizar la seguridad pública de todos los ciudadanos».

A pesar de que el artículo 28 de la norma proyectada («Sistemas de clave concertada y otros sistemas de identificación de los interesados») sí establece correctamente los requisitos de seguridad para el reconocimiento de los sistemas de identificación, el artículo 15 mantiene la redacción original de la ley, sin incorporar las exigencias de autorización introducidas por el Real Decreto-ley 14/2019. En consecuencia, a la vista de la discordancia entre el artículo proyectado y el tenor –y sentido– del artículo 9.2 de la ley, considera el Consejo de Estado que el artículo 15.3 debe modificarse para acomodarlo al texto legal, en el sentido de exigir que cualquier otro sistema de identificación sea autorizado en los términos exigidos por la ley.

Esta observación al artículo 15.3 se formula con carácter esencial a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

7) Artículo 26. Sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento

Por idénticas razones a las expuestas en la observación al artículo 15, el artículo 26 –que también actúa, en cierta manera, como norma «de cabecera»– debe modificarse para adecuarse al tenor del artículo 9.2 de la Ley 39/2015. El precepto proyectado reproduce literalmente la redacción original de la ley, pero no ha tenido en cuenta la reforma operada por el Real Decreto-ley 14/2019, en el sentido anteriormente expuesto.

En consecuencia, entiende este Alto Cuerpo Consultivo que el artículo 26 debe modificarse para indicar que, fuera de los sistemas de identificación legalmente previstos, cualquier otro sistema debe ser previamente autorizado en los términos previstos en el artículo 9.2 de la Ley 39/2015.

Esta observación al artículo 26 tiene carácter esencial a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

8) Artículo 30. Identificación o firma electrónica de los interesados mediante funcionario público habilitado

El artículo 30 desarrolla la previsión de la Ley 39/2015 de permitir a los interesados no obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, identificarse en el procedimiento o firmar electrónicamente a través de funcionario habilitado. Su apartado 1, *in fine*, incluye una previsión de exención de responsabilidad del funcionario actuante, en los siguientes términos:

«El funcionario habilitado no será responsable del contenido, autenticidad, validez o suficiencia de la documentación presentada por el interesado en el trámite o actuación para el que haya sido requerida su intervención».

Al igual que en las observaciones formuladas a otros preceptos similares del proyecto, considera el Consejo de Estado que debe suprimirse esta previsión. En primer lugar, si de lo que se trata es de proteger al funcionario actuante, la legislación administrativa ya establece un sistema de responsabilidad objetiva y directa (no subsidiaria), en el que cualquier acción de reclamación deberá dirigirse contra la Administración competente y no contra sus autoridades y funcionarios. En este régimen legal, además, no cabe excluir por completo la responsabilidad del funcionario, ya que en el supuesto hipotético de que hubiese actuado con dolo, culpa o negligencia graves, la Administración podría reclamar, en vía de repetición, la cantidad que hubiera abonado en concepto de indemnización (artículo 36.2 de la Ley 40/2015). En todo caso, como se ha dicho, de incurrir en responsabilidad, esta se regiría por los principios generales de la

Ley 40/2015, principios que –se insiste– no pueden ser derogados por la norma proyectada.

Por todo ello, considera el Consejo de Estado que el artículo 30.1 *in fine* debe suprimir la previsión sobre exención de responsabilidad, observación que se formula con carácter esencial a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

En todo caso, es preciso tener en cuenta que el funcionario actuará como mero representante del interesado y, en consecuencia, será este último quien quede obligado frente a la Administración. Por ello, si se considera oportuno introducir alguna aclaración en la norma, podría incorporarse una previsión en este sentido, con un tenor parecido al siguiente: «*El alcance de la intervención del funcionario se limitará a proporcionar al interesado los medios electrónicos necesarios para su identificación o firma electrónica en el procedimiento de que se trate*».

9) Artículo 37. Registro electrónico

El artículo 37 regula el funcionamiento de los registros electrónicos de las Administraciones públicas en desarrollo del artículo 16 de la Ley 39/2015. Su apartado primero tiene el siguiente tenor:

«1. Las Administraciones Públicas dispondrán de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, que deberán permitir la interconexión en los términos previstos en el artículo 60».

Por su parte, el artículo 60 contiene las normas aplicables a la interconexión de registros y dispone, en sus dos primeros apartados, lo siguiente:

«1. Las aplicaciones o sistemas de información para el tratamiento del Registro Electrónico General de cada Administración, así como del registro electrónico de cada organismo público o entidad de

derecho público vinculado o dependiente, deberán ser interoperables.

2. Las interconexiones entre Registros de las Administraciones Públicas deberán realizarse a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) gestionado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en la correspondiente Norma Técnica».

Como puede advertirse, el proyecto exige la interoperabilidad e interconexión de los registros de las Administraciones públicas y cumple las exigencias de la ley. Sin embargo, llama la atención el contraste entre la redacción del artículo 37, que se limita a señalar –en términos de posibilidad– que los registros *deberán permitir la interconexión*, con el sentido tajante del artículo 16.4 de la ley:

«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».

Pese a que el proyecto da cumplimiento al mandato legal, la redacción propuesta para el apartado 1 del artículo 37 pareciera rebajar las exigencias del artículo 16.4 de la ley, que no solo se refiere a la posibilidad de interconexión, sino que exige a *todas y cada una de las Administraciones* la *plena interoperabilidad* y compatibilidad informática de sus registros, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y documentos que se presenten en cualquiera de los registros.

A lo anterior se añade que el propio artículo 37, en su apartado 2, se pronuncia en términos más enfáticos cuando se refiere a los registros de los organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes

de cada Administración, al exigir que sean «*plenamente interoperable[s] e interconectado[s] con el Registro Electrónico General de la Administración a la que estén vinculados o de la que dependan*».

Como se ha razonado en las consideraciones generales del presente dictamen, la interoperabilidad entre las aplicaciones y sistemas informáticos de las distintas Administraciones públicas es un elemento esencial del funcionamiento y actuación del sector público por medios electrónicos. En este punto, es claro que el mandato legal obliga a todas las Administraciones públicas sin necesidad de desarrollo reglamentario. Sin embargo, el contraste entre la redacción del artículo 37.1 del proyecto con el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, y con el propio artículo 37.2, pudiera suscitar alguna duda interpretativa, lo que debe ser evitado. Con este fin, considera el Consejo de Estado que el precepto proyectado debe ser revisado a efectos de dejar claro que los registros de las Administraciones públicas deberán cumplir con las exigencias del artículo 16 de la Ley 39/2015.

10) Artículo 38. Registro Electrónico General de la Administración General del Estado

El artículo 38 regula el funcionamiento del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado. Su apartado segundo tiene el siguiente tenor:

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

De acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de la disposición final primera, este precepto no tendría carácter básico, lo que debe corregirse. Puede trasladarse lo previsto en el artículo 38.2 a otro artículo (por ejemplo, el 37) o bien modificar la disposición final primera, pero en todo caso deberá quedar claro su carácter básico.

11) Artículo 39. Presentación y tratamiento de documentos en registro

El artículo 39 contiene la regulación acerca de la presentación y tratamiento de documentos en el registro electrónico. En su apartado 5 establece una especialidad para los supuestos de presentación de documentos físicos en las oficinas de asistencia en materia de registro. El precepto dice lo siguiente:

«Los documentos presentados en las oficinas de asistencia en materia de registro serán devueltos a los interesados inmediatamente tras su digitalización o, en caso contrario, se les aplicará la previsión contenida en el artículo 53 respecto de la destrucción de documentos».

Ciertamente, el artículo 53 contiene una regulación detallada sobre el modo de proceder cuando se trate de destruir documentos previamente digitalizados. Sin embargo, no cabe desconocer que el mismo precepto establece normas específicas sobre conservación (al menos, durante seis meses, que pueden ser ampliados reglamentariamente por la Administración correspondiente), sin perjuicio de las especialidades que se apliquen a los documentos con valor relevante o especial. Estas disposiciones sobre conservación de documentos tienen una importancia capital. Por ello, más que prever la aplicación de la previsión «respecto a la destrucción de documentos» (que parece excluir la aplicación del resto de previsiones sobre conservación), el precepto proyectado debiera remitir, con carácter general, a lo dispuesto en el artículo 53.

12) Artículo 41. Comunicaciones administrativas a los interesados por medios electrónicos

El artículo 41 contiene una relación de las comunicaciones administrativas que deben formularse a los sujetos obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Su apartado f) se refiere a la siguiente:

«f) La solicitud de previo pronunciamiento de un órgano jurisdiccional, cuando este sea indispensable para la resolución del procedimiento, y la constancia del mismo por la Administración actuante, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

La redacción del inciso final (*«la constancia del mismo por la Administración actuante»*) resulta confusa. El precepto desarrolla la previsión del artículo 22.1.g) de la Ley 39/2015, que, a propósito de la suspensión del plazo máximo para resolver, dispone lo siguiente:

«g) Cuando para la resolución del procedimiento sea indispensable la obtención de un previo pronunciamiento por parte de un órgano jurisdiccional, desde el momento en que se solicita, lo que habrá de comunicarse a los interesados, hasta que la Administración tenga constancia del mismo, lo que también deberá serles comunicado».

En la medida en que lo que se pretende es comunicar la existencia del pronunciamiento judicial al interesado, pudiera emplearse una estructura sintáctica más sencilla, que aclare mejor el sentido de la frase; por ejemplo, *«así como el contenido del pronunciamiento cuando la Administración tenga constancia del mismo»*.

Por otro lado, la última de las comunicaciones mencionadas en el artículo 41 (letra g)) tiene el siguiente tenor:

«g) La formulación por la Administración del requerimiento a otra de anulación o revisión de un acto en el supuesto previsto en el artículo 39.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que sirve de base para el acto que ha de dictar la primera en el procedimiento del que sea interesado. También se ha de comunicar el cumplimiento de dicho requerimiento o, en su caso, la resolución del correspondiente recurso contencioso-administrativo, de acuerdo

con lo previsto en el artículo 22.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre».

Aunque es cierto que el precepto se acomoda a lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la Ley 39/2015, parece al Consejo de Estado que la redacción propuesta resulta en exceso compleja, especialmente en cuanto a la primera frase. Sería oportuno revisarla para aclarar mejor su sentido, quizá simplificando la remisión a la ley con una estructura similar a la que siguen las letras anteriores.

13) Artículo 42. Práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos

El artículo 42 regula la práctica de notificaciones por medios electrónicos. Su apartado 4 incorpora una de las principales novedades del proyecto, según explica la memoria. Se trata de permitir a quienes sucedan a una persona física o jurídica recibir las notificaciones en un procedimiento ya iniciado en el que el causante tuviera la condición de interesado. Su tenor literal es el siguiente:

«4. En los supuestos de sucesión de personas físicas o jurídicas, inter vivos o mortis causa, la persona o entidad que sucede al interesado comunicará la sucesión al órgano competente de la tramitación del procedimiento de cuya existencia tenga conocimiento. Dicha comunicación deberá efectuarse tras la inscripción de la modificación estructural de la sociedad mercantil que implique la sucesión o la extinción de la personalidad jurídica en el Registro correspondiente o desde la inscripción de la defunción en el Registro civil, en el caso de fallecimiento de persona física.

El órgano responsable de la tramitación procederá, en su caso, en procedimientos no finalizados, a autorizar a la persona o entidad sucesora el acceso a las notificaciones electrónicas ya practicadas desde la fecha del hecho causante de la sucesión y a practicar a

dicha persona o entidad sucesora las notificaciones electrónicas que se produzcan en lo sucesivo. En el caso en el que la persona física sucesora no estuviera obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración y no opte por este cauce de relación, las notificaciones que se produzcan en lo sucesivo deberán practicarse en papel, sin perjuicio de la garantía de acceso al expediente completo.

Si la persona o entidad que suceda al interesado en un procedimiento del que conozca su existencia incumple su obligación de comunicar la sucesión a la Administración Pública a la que corresponda la tramitación de aquel, sin perjuicio de proceder en la forma descrita en los párrafos anteriores, una vez recibida la comunicación, no podrá aducir defectos en la práctica de notificaciones que se deriven de este incumplimiento, dándose por cumplida por la Administración, a todos los efectos, la obligación de puesta a disposición de la notificación electrónica en la sede electrónica o sede electrónica asociada, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única o ambas, según proceda, a la persona jurídica extinguida o que haya sido objeto de la modificación estructural o persona física fallecida».

El precepto transscrito suscita varios interrogantes. En primer lugar, pareciera que el primer párrafo limitase a dos los supuestos de sucesión en las personas jurídicas: bien la extinción de la entidad, bien la «modificación estructural de la sociedad mercantil». Sin embargo, lo cierto es que, al margen de la extinción, la modificación estructural puede afectar a entidades sin naturaleza societaria (por ejemplo, la fusión de fundaciones, prevista en el artículo 30 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones) o a sociedades no mercantiles (por ejemplo, las sociedades civiles o las modificaciones estructurales de sociedades cooperativas, previstas en los artículos 63 y siguientes de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas). Igualmente, aunque la primera frase sugiere que la sucesión entre personas físicas puede tener lugar *inter vivos* o *mortis causa*, la regulación de la comunicación parece limitarla a la sucesión *mortis causa* («desde la inscripción

*de la modificación estructural (...) o la extinción de la persona jurídica (...) o desde la inscripción de la defunción en el Registro Civil»). Sin embargo, la sucesión puede tener lugar en virtud de actos *inter vivos* (transmisión de derechos reales, de crédito o incluso de un patrimonio separado) lo que deberá ser igualmente comunicado a la Administración competente. En suma, considera el Consejo de Estado que el artículo 42.4 debe precisar con mayor claridad los supuestos de hecho contemplados y la obligación de comunicación que pesa sobre los sujetos que sucedan al interesado en el procedimiento.*

Por otro lado, la lectura del tercer párrafo transcrita («*Si la persona o entidad que suceda...*») plantea importantes dudas de interpretación. De entrada, no se entiende bien cómo puede la persona o entidad sucesora incumplir su obligación si procede «*en la forma descrita en los párrafos anteriores*» (que hacen referencia, precisamente, al modo de comunicar la sucesión). Por otro lado, parece desprenderse de la norma proyectada que hay *incumplimiento* desde el momento en que se tiene conocimiento de la existencia de un procedimiento y no se comunica a la Administración, sin dejar plazo de tiempo alguno, lo que puede resultar conflictivo en la práctica, especialmente cuando se trate de sucesiones complejas, con varios procedimientos pendientes. Esto resultará especialmente relevante cuando se trate de personas físicas y el sucesor no tenga la obligación de comunicarse con la Administración por medios electrónicos. En fin, no parece que la redacción del último párrafo transcrita sea un modelo de claridad, por lo que se sugiere su revisión a efectos de evitar una redacción confusa que pueda ser motivo de litigiosidad. Concretamente, se trataría de precisar a partir de qué momento surge la obligación de comunicar la sucesión, de qué plazo disponen las personas o entidades para hacerlo, qué sucede cuando no se comunica y cómo se procederá una vez comunicada la sucesión.

14) Artículo 44. Notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única

El artículo 44 regula la práctica de notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada única y establece el deber de colaboración de las Administraciones públicas para permitir la interoperabilidad de los sistemas.

En su apartado 3, el precepto remite incorrectamente al artículo 66, cuando la referencia debe ser al artículo 65, donde se regula la adhesión de las Administraciones a este sistema.

15) Artículo 47. Requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos

El artículo 47 recoge una definición de la copia auténtica que reproduce la del artículo 27.2 de la Ley 39/2015. Sin desarrollar los requisitos de la copia auténtica –que se regulan de manera pormenorizada en la ley– sí recoge como novedad una exigencia específica en su apartado 2:

«2. Las copias auténticas partirán siempre de un original o de otra copia auténtica y tendrán la misma validez que los documentos originales».

A propósito de este precepto, se sugiere modificar la expresión «*partirán*» por otra de sentido más técnico como, por ejemplo, «*se expedirán a partir de...*».

16) Artículo 48. Órganos competentes para la emisión de copias auténticas de documentos en el ámbito estatal

El artículo 48 desarrolla, para el ámbito estatal, los órganos competentes para la emisión de copias auténticas de documentos. Sin embargo, el precepto no está incluido en la lista de artículos que no tienen carácter básico (disposición final tercera), lo que debe corregirse.

17) Artículo 65

El artículo 65 tiene especial importancia en cuanto que regula la adhesión al uso de las plataformas, registros y servicios electrónicos de la Administración General del Estado. En su apartado segundo, inciso primero, el precepto dispone lo siguiente:

«2. La adhesión a una plataforma, registro o servicio electrónico de la Administración General del Estado no supondrá un cambio de la responsabilidad sobre las actuaciones administrativas realizadas, siendo responsable, en todo caso, el órgano competente de la gestión del procedimiento administrativo».

Según se ha razonado en las consideraciones generales del presente dictamen, la norma proyectada no debe pronunciarse sobre el régimen de responsabilidad de las Administraciones públicas. Como se ha dicho, existe una reserva legal sobre esta materia, además de una regulación legal específica sobre la eficacia de la actuación de las Administraciones, que no pueden ser modificados ni exceptuados por la norma reglamentaria. La responsabilidad será de la Administración actuante, y si concurrieran varias, habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 40/2015.

Esta observación al artículo 65 tiene carácter esencial a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

Una alternativa al texto proyectado podría ser la de indicar, simplemente, que la adhesión al uso de una plataforma, registro o servicio electrónico de la Administración General del Estado no supondrá un cambio de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación.

18) Disposición adicional primera

La disposición adicional primera lleva por rúbrica «*Obligatoriedad de la inscripción electrónica en los procesos selectivos para el acceso al empleo público en el ámbito de la Administración General del Estado*». Parece que la rúbrica propuesta no se acomoda exactamente al contenido de la disposición, que no se refiere solo a la inscripción inicial en el proceso selectivo, sino que incluye la presentación de documentación, la subsanación –en su caso– y la impugnación de actuaciones. Se sugiere, por ello, emplear una formulación más

genérica como, por ejemplo, «*Obligatoriedad de uso de medios electrónicos en los procedimientos selectivos...*».

19) Disposición adicional cuarta

La disposición adicional cuarta regula las «*Especialidades por razón de la materia*» y tiene el siguiente tenor:

«1. De acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en la citada ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales y en sus normas de desarrollo reglamentario

2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en este real decreto:

a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y desempleo.

c) 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.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo».

El texto extractado es una reproducción casi literal de la referida disposición adicional primera de la Ley 39/2015, con la excepción del apartado segundo, donde la ley dice «*supletoriamente por lo dispuesto en esta ley*» y la norma proyectada dice «*supletoriamente por lo dispuesto en este real decreto*».

A juicio del Consejo de Estado esta disposición debe suprimirse de la norma proyectada. En primer lugar, la determinación del ámbito de aplicación de la Ley 39/2015 es algo que corresponde hacer a la propia ley, sin que la norma reglamentaria aporte contenido adicional alguno. En segundo lugar, la regla prevista en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015 es que se aplicará la legislación específica y, supletoriamente, *las disposiciones de la ley*, no del real decreto, como se lee en la disposición proyectada. Por último, cabe añadir a todo lo anterior que no es necesario incluir una disposición de esta naturaleza, ya que la aplicación supletoria de la Ley 39/2015 en los procedimientos especiales, en cuanto se refiera al uso de medios electrónicos, traerá consigo la de sus disposiciones de desarrollo reglamentario, sin necesidad de una aclaración como la proyectada.

En virtud de todo lo anterior, considera el Consejo de Estado que debe suprimirse del proyecto la disposición adicional cuarta.

20) Disposición adicional quinta

La disposición adicional quinta, referida a la integración en el Portal de Acceso General electrónico de la Administración General del Estado, tiene la siguiente redacción:

«*1. Para cumplir lo previsto en la sección 2.^a del capítulo III del título II sobre el acceso a las notificaciones en el punto de acceso general electrónico, las Administraciones Públicas y organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes que se hayan adherido formalmente a las funcionalidades que proporciona el PAGe de la Administración General del Estado adaptarán sus plataformas tecnológicas para*

interoperar con la infraestructura del PAGe de la Administración General del Estado antes del 2 de abril de 2021.

- 2. La Dirección Electrónica Habilitada única será accesible en el PAGe de la Administración General del Estado no más tarde del 2 de abril de 2021.*
- 3. El PAGe de la Administración General del Estado podrá interoperar con portales web oficiales de la Unión Europea».*

Aunque la disposición resulta plenamente coherente con el contenido del título II y especifica que se refiere a las «Administraciones Públicas y organismos públicos y entidades de derecho público (...) que se hayan adherido formalmente» al PAGe (por tanto, que ya hayan formalizado el instrumento de adhesión), parece conveniente advertir de la brevedad del plazo de que disponen para adaptar sus plataformas tecnológicas para interoperar con la infraestructura estatal. Dada la proximidad de la fecha prevista (2 de abril de 2021), este Consejo sugiere valorar si todas las Administraciones que se hayan adherido al PAGe estarán en condiciones de cumplir con los plazos previstos en la disposición proyectada.

21) Disposición adicional sexta

La disposición adicional sexta contiene una regulación sobre certificaciones registrales electrónicas, cuyo tenor es el siguiente:

- «1. Las certificaciones registrales, se expedirán siempre en soporte electrónico con la firma electrónica cualificada del notario o registrador que las expida.*
- 2. El traslado a soporte papel de tales certificaciones, contendrá un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia en papel mediante el acceso a los archivos electrónicos de la autoridad que haya efectuada [sic] el traslado de la copia*

electrónica a soporte papel y consultar los metadatos asociados a dicha copia electrónica que permitan su tratamiento automatizado.

3. La presentación o aportación a cualquier procedimiento administrativo de certificaciones registrales podrá hacerse tanto en soporte electrónico como en soporte papel».

A excepción del apartado 3, que se refiere específicamente a la aportación de certificaciones al procedimiento administrativo, los otros dos apartados contienen reglas sobre la expedición de certificaciones registrales por los notarios y registradores, y su traslado a soporte papel.

Las certificaciones registrales y notariales tienen naturaleza de documentos públicos, según resulta del artículo 317 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, «*a efectos de prueba en el proceso*». El citado artículo menciona tanto «*las certificaciones de las operaciones en que hubiesen intervenido*» los corredores de comercio colegiados (referencia que debe entenderse hecha a los notarios, en virtud de la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, desarrollada por el Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre), como las «*certificaciones que expidan los Registradores de la Propiedad y Mercantiles de los asientos registrales*». Estos documentos se rigen por su normativa específica, tanto en el ámbito notarial (artículo 144.2 del Reglamento Notarial, aprobado por el Decreto de 2 de junio de 1944) como registral (artículos 223 a 237 de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946; artículos 335 a 355 del Reglamento Hipotecario, de 14 de febrero de 1947 y artículo 77 del Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio). El real decreto proyectado no es la sede idónea para regular la forma en que deben constar, sea en soporte electrónico, sea en su traslado a soporte papel. Si el objetivo es reformar el régimen de expedición de las certificaciones registrales, esto deberá hacerse, en su caso, de acuerdo con la legislación aplicable, a través de una modificación de las normas reglamentarias vigentes, después de tramitar un expediente normativo en que participen los órganos afectados (destacadamente, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública), y con fundamento en los títulos competenciales que amparan esta regulación (señaladamente, el artículo 149.1,

números 6 y 8, de la Constitución). En consecuencia, este Alto Cuerpo Consultivo considera que debe suprimirse la proyectada disposición adicional sexta.

Esta observación, que se formula a la disposición adicional sexta, apartados 1 y 2, tiene carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

22) Disposición adicional octava

La disposición adicional octava recoge una serie de reglas aplicables a los portales de internet existentes y a determinadas aplicaciones en el ámbito estatal. El apartado primero, por su contenido, tendría mejor acomodo entre las disposiciones transitorias, ya que su objeto es determinar el régimen aplicable a la supresión de portales de internet creados antes de la entrada en vigor del real decreto proyectado. En cuanto a la redacción del apartado segundo, debe ser revisada la última frase:

«Para ello, se aplicarán los mismos criterios previstos en el artículo 6 para la creación de nuevos portales y decidirán acerca de su mantenimiento o supresión y, en este último caso, se procederá a la misma valorándose en este caso la incorporación en el PAGe de la Administración General del Estado de la información contenida en dichos portales».

Además de corregir la expresión «*decidirán*» (debe decir «*se decidirá*»), la redacción propuesta resulta excesivamente compleja y podría mejorar si simplificara su estructura y clarificase su contenido.

23) Disposición adicional décima

La disposición adicional décima regula la adhesión de los órganos constitucionales al uso de las plataformas, registros o servicios electrónicos de la Administración General del Estado. Su apartado tercero dispone lo siguiente:

«3. La adhesión a una plataforma, registro o servicio electrónico de la Administración General del Estado no supondrá un cambio de la responsabilidad sobre las actuaciones administrativas realizadas, siendo, en todo caso, responsable el órgano competente de la gestión de sus procedimientos. Si la plataforma, registro o servicio electrónico provee un servicio que requiere el intercambio de información entre dos entidades usuarias de la misma o distinta plataforma, la autenticación de la entidad solicitante puede acreditarse, ante la entidad cedente, mediante un sello electrónico cualificado del órgano, organismo público o entidad de derecho público que gestiona la plataforma en cuestión de la que es usuaria entidad solicitante, que actuará en nombre de los órganos y organismos o entidades adheridos que actúan como solicitantes».

Además de corregir algunas erratas (el punto detrás de «plataforma» debe ser una coma y al final de la primera frase se lee «*la gestión del sus procedimientos*»), se sugiere revisar la redacción de la segunda frase, que resulta larga y compleja. Pudiera resultar más sencillo dividir la frase en dos y evitar el uso reiterativo de la conjunción «que».

En otro orden de cosas, ya se ha indicado en las anteriores consideraciones generales y particulares que no resulta propio de una norma como la proyectada establecer reglas de exención o modificación de la responsabilidad de las Administraciones públicas. Es evidente que el uso de un medio electrónico no altera la responsabilidad de la Administración actuante, pero tampoco exonera por completo a la Administración titular de la plataforma, registro o servicio electrónico si concurrieran los presupuestos previstos en la ley. Por este motivo, considera el Consejo de Estado que la norma proyectada debe suprimir la primera frase del apartado 3 de la disposición adicional décima.

Esta observación a la disposición adicional décima se formula con carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 julio.

Al igual que en la observación al artículo 65.2, se sugiere como alternativa indicar en esta disposición que la adhesión al uso de una plataforma, registro o servicio electrónico no supondrá un cambio de titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas, que corresponderá al órgano competente de la tramitación del procedimiento de que se trate.

24) Disposición final primera

Según se ha señalado en observaciones anteriores, debe revisarse el apartado tercero de esta disposición para excluir de la lista determinados preceptos que sí deben tener carácter básico (el artículo 38.2, que se refiere a la eficacia de las anotaciones practicadas en el Registro General de la Administración General del Estado frente a las restantes Administraciones) y, en cambio, incluir otros que no deben tener carácter básico (artículo 48, que regula los órganos competentes en el ámbito estatal para expedir copias auténticas).

Además, en la lista de preceptos que se amparan en el título competencial previsto en los números 21 y 29 del artículo 149.1 de la Constitución debe incluirse también el artículo 26, por los mismos motivos por los que se incluyen el artículo 15 y el 28; esto es, por su relación con la ciberseguridad (títulos que invoca también el Real Decreto-ley 14/2019, que dio nueva redacción al artículo 9.2 de la Ley 39/2015).

La observación a la disposición final primera tiene carácter esencial, a los efectos previstos en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

25) Anexo

El anexo incluye la definición de «*Certificación registral electrónica*» con el siguiente contenido:

«*Certificación registral electrónica*: documento público oficial, expedido por medios electrónicos y firmado por el Registrador de

la Propiedad, que respalda la veracidad o validez de los distintos asientos registrales de una propiedad, así como el estado jurídico de un inmueble, con valor de prueba frente a terceros, siendo el único medio para garantizar las cargas y titularidad de una finca».

En conexión con lo que se ha dicho a propósito de la disposición adicional sexta (*Certificaciones registrales electrónicas*), considera el Consejo de Estado que la definición propuesta debe reconsiderarse. Por más que se trate de «*un anexo terminológico*» —como explica la memoria—, orientado a facilitar la comprensión de «*una materia de especial complejidad por la imbricación de categorías jurídicas y conceptos tecnológicos en permanente evolución*», lo cierto es que el texto propuesto suscita objeciones importantes.

En primer lugar, la definición no es correcta, ya que la certificación registral no se refiere solo a inmuebles (por ejemplo, puede ser objeto de certificación la presentación de un documento), ni solo se expide por el registrador de la propiedad (hay certificaciones expedidas por el registrador mercantil o por el encargado del Registro Civil). En segundo lugar —y con mayor gravedad—, el anexo restringe injustificadamente los medios de prueba para acreditar la titularidad y cargas de un inmueble («*siendo el único medio de prueba para garantizar las cargas y titularidad de una finca*»). Además de que pueden existir inmuebles no inscritos en el Registro de la Propiedad (artículo 198 y siguientes de la Ley Hipotecaria), la titularidad y las cargas pueden ser acreditados por otras vías admitidas por la ley, señaladamente, mediante resolución judicial o documento autorizado por notario. En todo caso, es esta una materia que trasciende notoriamente del objeto del reglamento proyectado, razón por la cual se sugiere, bien suprimir la definición de certificación registral electrónica (que no parece imprescindible, por no ser un concepto técnicamente complejo), bien limitar su contenido a la indicación de que se trata de la certificación expedida por el registrador competente por medios electrónicos.

Esta observación al anexo se formula con carácter esencial a los efectos del artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

Por lo demás, en cuanto al concepto de «portal de internet», parece oportuno precisar que se trata de portal de internet *de una Administración pública*, habida cuenta del sentido de la definición («*punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración pública*»). A este respecto, es preciso tener en cuenta que la norma no solo se aplica a las Administraciones públicas, sino también a otras entidades del sector público, por ejemplo, entidades de Derecho privado (artículo 1).

26) Observación a la memoria

Aunque la memoria es, en líneas generales, cuidada y completa –según se ha señalado en apartados anteriores de este dictamen–, llama la atención la escasa atención que presta a la evaluación *ex post*. Parece al Consejo de Estado que una norma de esta naturaleza, llamada a desempeñar una función esencial en el marco del funcionamiento de las Administraciones públicas, constituye el objeto idóneo para su evaluación posterior, máxime cuando su artículo 2 consagra como principio general el de adaptabilidad al progreso. La única explicación que ofrece la memoria a esta carencia es que la norma «[n]o está incluida entre las normas del Plan [Anual Normativo correspondiente a 2020] que serán objeto de una evaluación *ex post*», justificación que resulta, a todas luces, insuficiente. En consecuencia, se sugiere reconsiderar la posibilidad de establecer alguna forma especial de evaluación *ex post* –lo que no depende de su inclusión en el Plan Anual Normativo– o, en su defecto, justificar adecuadamente en la memoria las razones que llevan a descartar esta posibilidad.

Por otro lado, en la valoración del impacto presupuestario, la memoria se detiene en el análisis del sector público estatal, y concluye que no tendrá efectos presupuestarios relevantes, ya que desde 2015 se han realizado las inversiones necesarias para que los servicios e infraestructuras estuvieran operativos en la fecha de entrada en vigor de la norma proyectada. Sin embargo, la memoria parece obviar en este punto que la norma no afecta solo al ámbito estatal, sino a todo el sector público. Es claro que la Administración estatal no dispone de información acabada sobre el impacto en las restantes Administraciones; sin embargo, dada la trascendencia del real decreto

proyectado, considera el Consejo de Estado que la memoria debería valorar, siquiera en términos de estimación, el impacto que tendrá la norma en el conjunto del sector público.

Finalmente, parece al Consejo de Estado que resulta insuficiente la valoración que se hace del impacto ambiental. Sobre esta cuestión, la memoria limita sus consideraciones a la indicación de que el proyecto «*tiene un impacto positivo en materia medioambiental por cuanto el fomento de la gestión electrónica implica una reducción de la cantidad de papel que maneja la Administración*». Habida cuenta de la importancia que tienen tanto la norma propuesta como el análisis de los impactos medioambientales, se sugiere una profundización mayor en la valoración de estas cuestiones.

27) Correcciones formales

En el **preámbulo**, el párrafo que empieza con la frase «*con estos antecedentes...*» (párrafo quinto) debe corregir el determinante «*aquellas*», que figura en masculino plural: «... *aclarando y precisando, al mismo tiempo, aquellas materias*».

Asimismo, en el párrafo que describe el contenido de las disposiciones adicionales («*Las once disposiciones adicionales...*»), sobra un paréntesis y falta un punto al final.

En el que se refiere a las disposiciones finales («*Finalmente, entre las cinco disposiciones finales...*») figura incorrectamente el pronombre «*le*», que debe sustituirse por «*lo*» (en referencia al Esquema Nacional de Interoperabilidad: «... *a medida que vayan consolidándose las infraestructuras que lo apoyan*» o bien «*en las que se apoya*»).

Por último, en el párrafo que justifica el cumplimiento de los principios de buena regulación, falta un punto y seguido en la primera frase, después de la relación de todos los principios («*principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia*») y antes de explicar con detalle cada uno de ellos.

En el **artículo 6.1** falta una coma para cerrar el inciso relativo a la Administración General del Estado («... *por resolución de la persona titular del órgano superior, en el caso de la Administración General del Estado, y por...*»).

En el **artículo 16.1**, segundo párrafo, debiera añadirse el término «órgano» en la primera frase: «*La Secretaría General de Administración Digital será el órgano responsable...*».

En el **artículo 25, apartado 4**, se repite dos veces el inciso «*a que se refiere*»: «*En el ámbito estatal, las condiciones y garantías a que se refiere a que se refiere el apartado 2...*».

En el **artículo 40.3, letra f)**, sobra un punto al final de la frase. Lo mismo sucede al final de la primera frase del **artículo 43.1, párrafo** primero.

En el **artículo 61.6** sobra una coma antes de la cita del Reglamento (UE) n.º 2018/1724: «*Las transmisiones de datos que se realicen en virtud del artículo 14 del, Reglamento (UE)...*».

En la **disposición transitoria única**, apartado 2, falta el determinante «los» que debe preceder a la palabra «documentos»: «*las copias en papel de los documentos...*».

En la **disposición final tercera**, la redacción que se da al párrafo segundo de la letra d) del artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, debe corregirse: «*2º. El Impacto presupuestario comprenderá, al menos, una referencia a los efectos en los ingresos y gastos públicos e incluirá la incidencia...*».

En fin, se sugiere homogeneizar el uso de las mayúsculas (por ejemplo, el término Administración figura en ocasiones con mayúscula y otras en minúscula) y, en general, hacer una revisión atenta del texto para corregir erratas y defectos de puntuación.

VII

De cuanto se ha dicho hasta ahora resulta que la norma proyectada merece el juicio favorable de este Consejo de Estado, en cuanto unifica en un mismo texto todos los aspectos relacionados con la actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos y acomete una importante labor de sistematización y ordenación de esta materia, con un notable esfuerzo de simplificación de conceptos técnicamente complejos. En las consideraciones de este dictamen se ha llamado la atención sobre la necesidad de respetar las normas y principios fundamentales del Derecho administrativo reguladas en la ley, singularmente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Por este motivo, se han formulado observaciones esenciales a los artículos 4.2, 30.1 *in fine*, 65.2 y a la disposición adicional décima, apartado 3.

Por otro lado, se ha destacado la importancia de la interoperabilidad entre las soluciones informáticas empleadas por las Administraciones públicas a efectos de proteger al ciudadano. Desde esta perspectiva, se ha subrayado la conveniencia de recoger el principio de interoperabilidad como criterio rector de las actuaciones de las Administraciones públicas (artículo 2). También se ha advertido que la norma ha omitido atribuir carácter básico a determinados preceptos (artículo 38.2) y, a la inversa, ha atribuido carácter básico a otros que no lo tienen (artículo 48); todo ello conduce a la necesidad de revisar la disposición final primera, apartado 3. Adicionalmente, aunque el artículo 28 de la norma proyectada regula los sistemas de identificación de los interesados de conformidad con el artículo 9.2 de la Ley 39/2015, se ha señalado que los artículos 15 y 26 reproducen la redacción original de la ley sin tener en cuenta la modificación operada por el Real Decreto-ley 14/2019, desajuste que debe ser corregido. Por todo ello, se han formulado observaciones esenciales a los artículos 15.3 y 26.

Finalmente, se han formulado observaciones esenciales a los preceptos que regulan las certificaciones registrales, tanto en la disposición adicional sexta como en el anexo (definición de certificaciones registrales electrónicas) por dos motivos: por no ser el reglamento proyectado la sede

idónea para regular esta materia y por existir un régimen legal sobre los medios de prueba que no puede ser desconocido ni restringido por la norma proyectada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que una vez tenidas en cuenta las observaciones esenciales mencionadas en el apartado VII de este dictamen y consideradas las restantes, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, el proyecto de real decreto sometido a consulta”.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 18 de marzo de 2021
LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA TERCERA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL.