

# El desarrollo reglamentario (y la interpretación jurisprudencial) de la Administración Digital

Análisis del Reglamento de Actuación y Funcionamiento  
del Sector Público por medios electrónicos  
y de la jurisprudencia. Problemas prácticos y soluciones

NÚM. 22

Rubén  
**MARTINEZ GUTIÉRREZ**

**MONOGRAFÍA ASOCIADA A**  
REVISTA ARANZADI DE DERECHO Y  
**Nuevas Tecnologías**

PRÓLOGO de  
Javier **PLAZA PENADÉS**



**III ARANZADI**

© Rubén Martínez Gutiérrez, 2024  
© Editorial Aranzadi, S.A.U.

**Editorial Aranzadi, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
Tel: 91 602 01 82  
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es  
<https://www.aranzadilaley.es/aranzadi>

Primera edición 2024

**Depósito Legal:** M-27085-2024  
**ISBN versión impresa:** 978-84-1078-934-0  
**ISBN versión electrónica:** 978-84-1078-933-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: Editorial Aranzadi, S.A.U.  
*Printed in Spain*

© **Editorial Aranzadi, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Editorial Aranzadi, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

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

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

EDITORIAL ARANZADI no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, EDITORIAL ARANZADI se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

EDITORIAL ARANZADI queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

EDITORIAL ARANZADI se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Editorial Aranzadi, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

# Índice General

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS.....	19
PRÓLOGO .....	21
CAPÍTULO I	
<b>MARCO NORMATIVO Y ASPECTOS GENERALES DE LA PROMULGACIÓN DEL RD 203/2021 EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: CARÁCTER BÁSICO, PRINCIPIOS, DERECHOS Y OBLIGACIONES .....</b>	<b>27</b>
<b>I. Planteamiento general.....</b>	<b>28</b>
<b>II. Marco legal de referencia. La LPAC y la LRJSP .....</b>	<b>29</b>
1. <i>La Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común ..</i>	30
1.1. <i>Ámbito de aplicación y finalidad de la Ley .....</i>	30
1.2. <i>La regulación de carácter básico en la LPAC .....</i>	31
2. <i>La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público ....</i>	34
2.1. <i>Ámbito de aplicación y finalidad de la LRJSP .....</i>	34
2.2. <i>La regulación de carácter básico en la Ley .....</i>	36
<b>III. Principales consecuencias de la promulgación del RAFME en el desarrollo de la Administración Digital .....</b>	<b>38</b>
1. <i>Planteamiento inicial .....</i>	38
2. <i>Carácter básico y alcance de la norma .....</i>	41
3. <i>El impacto de los principios generales regulados en el Reglamento .....</i>	43
3.1. <i>Objetivos de la norma .....</i>	43

	<u>Página</u>
3.2. Los principios enunciados en el Reglamento . . . . .	44
4. <i>El régimen jurídico de los derechos y obligaciones</i> . . . . .	48
4.1. Derecho a la utilización de medios electrónicos por personas no obligadas y asistencia. La deficiente regulación del derecho a la asistencia. . . . .	48
4.2. La obligación de relación electrónica. Una polémica cuestión establecida en la Disposición Adicional Primera . . . . .	50
5. <i>El régimen jurídico de los canales de asistencia</i> . . . . .	51
5.1. Presencial. La asistencia en oficinas de asistencia en materia de registros. . . . .	52
5.2. Portales de internet y sedes electrónicas. . . . .	54
5.3. Redes sociales . . . . .	55
5.4. Telefónico. . . . .	55
5.5. Correo electrónico . . . . .	55
5.6. Cualquier otro canal que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el Artículo 12 de la Ley 39/2015 . . . . .	55
<b>IV. Otras normas reglamentarias de carácter básico. Los Reales Decretos 4/2010, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad y 311/2022, por el que se aprueba el Esquema Nacional de Seguridad. Breve reseña. . . . .</b>	<b>56</b>
<b>V. Análisis de la jurisprudencia relativa a derechos y obligación de relación electrónica . . . . .</b>	<b>57</b>
1. <i>La obligación de relación electrónica a colectivos de personas físicas debe realizarse necesariamente por norma reglamentaria y tener la suficiente motivación. La STS 635/2021, de 6 de mayo . . . . .</i>	<i>57</i>
2. <i>La necesaria justificación de los motivos del establecimiento de la obligación y la determinación de un colectivo de personas físicas concreto o determinado. La STS 953/2023 . . . . .</i>	<i>61</i>
3. <i>El derecho a no presentar datos y documentos, principio de sólo una vez, regulado en el artículo 53.1.d) en conexión con el artículo 28 de la LPAC. La STS 118/2023, de 12 de enero. . . . .</i>	<i>64</i>

CAPÍTULO II

<b>EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA INICIACIÓN DE PROCEDIMIENTOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS . . . .</b>	<b>69</b>
<b>I. Régimen reglamentario de los portales web, puntos de acceso general y sedes electrónicas . . . . .</b>	<b>70</b>
1. <i>Marco legal de referencia</i> . . . . .	70
2. <i>Desarrollo reglamentario</i> . . . . .	72
2.1. Procedimiento de creación y supresión de sedes electrónicas y de portales de internet en el ámbito estatal . . . . .	72
2.2. Punto de Acceso General electrónico . . . . .	73
2.3. Carpeta ciudadana del sector público estatal . . . . .	73
2.4. Contenido y servicios de las sedes electrónicas con carácter básico . . . . .	74
2.5. <i>La regulación reglamentaria de la responsabilidad administrativa</i> . . . . .	76
<b>II. Régimen jurídico de los Registros Electrónicos y de las Oficinas de asistencia en materia de registros . . . . .</b>	<b>78</b>
1. <i>Conceptos previos</i> . . . . .	78
2. <i>Marco legal de referencia</i> . . . . .	80
2.1. La integración de la aplicación de registro electrónico (y de los documentos registrados en las oficinas de asistencia) en el libro de llevanza del registro. . . . .	80
2.2. El cómputo de plazos con eficacia de registro de entrada en la presentación on line sede-registro electrónico . . . . .	81
2.3. Características legales del recibo de presentación. . . . .	85
2.4. Las oficinas de asistencia en materia de registros. La presentación presencial de escritos, solicitudes y documentos y su transformación a formato electrónico para iniciar el e-procedimiento . . . . .	86
2.5. Los funcionarios habilitados para asistir el inicio presencial del e-procedimiento . . . . .	88

2.6.	La interconexión de los registros mediante la plataforma GEISER/ORVE de la Administración General del Estado . . . . .	89
3.	<i>El desarrollo reglamentario del funcionamiento de las oficinas de asistencia en materia de registros en el ámbito de la Administración General del Estado</i> . . . . .	90
3.1.	Las oficinas de asistencia en materia de registros . . .	90
3.2.	Los funcionarios habilitados. Registro e identificación y firma en nombre de personas interesadas . . .	92
<b>III.</b>	<b>El desarrollo reglamentario de la subsanación</b> . . . . .	94
<b>IV.</b>	<b>La actuación administrativa automatizada en el Reglamento</b> . . . . .	95
1.	<i>Concepto y significado</i> . . . . .	95
2.	<i>Sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada</i> . . . . .	97
3.	<i>La regulación de la actuación administrativa automatizada en el Reglamento</i> . . . . .	98
<b>V.</b>	<b>Análisis de la jurisprudencia relativa a responsabilidad y subsanación</b> . . . . .	99
1.	<i>Responsabilidad administrativa en la Administración Digital. La STSJ de Canarias 70/2007, de 25 de enero</i> . . . . .	99
2.	<i>La interpretación jurisprudencial de la subsanación regulada en la LPAC y en el RAFME. La STS 954/2021, de 1 de julio</i>	102

### CAPÍTULO III

<b>RÉGIMEN REGLAMENTARIO DE LOS INSTRUMENTOS DE TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO</b> . . . . .	109
<b>I. El régimen legal de la identificación y firma electrónicas</b> .	110
1. <i>La distinción entre identificación y autenticación electrónicas</i>	110
2. <i>Las clases de firma electrónica en la legislación española</i> . . .	111
3. <i>La regulación en el RAFME. Política de firma electrónica y certificados en el ámbito estatal</i> . . . . .	114
4. <i>El desarrollo reglamentario de los sistemas basados en código seguro de verificación</i> . . . . .	115

	<u><i>Página</i></u>
5. <i>Certificados de empleado público con número de identificación profesional</i> .....	116
6. <i>Atributos mínimos de los certificados de firma para la identificación de personas interesadas. El olvido de la posibilidad de utilizar para su expedición «pseudónimos»</i> .....	116
7. <i>Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación</i> .....	117
<b>II. El régimen de la representación y los registros de apoderamientos</b> .....	118
1. <i>La representación y el registro electrónico de apoderamientos en la LPAC</i> .....	118
1.1. Registro electrónico de apoderamientos .....	118
1.2. Obligatoria interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos .....	119
1.3. El contenido de los asientos del archivo .....	120
1.4. Los poderes inscribibles en el registro de apoderamientos .....	120
1.5. El otorgamiento de poder apud acta y la presunción de representación de determinados colectivos de personas físicas o jurídicas .....	122
1.6. La validez de los poderes de representación y su revocación .....	123
2. <i>El régimen de representación y los registros de apoderamientos en el RAFME</i> .....	124
<b>III. El régimen reglamentario de las comunicaciones y notificaciones electrónicas</b> .....	125
1. <i>Conceptos</i> .....	125
2. <i>Marco legal</i> .....	126
2.1. Cuestiones generales .....	126
2.2. Los requisitos técnico-legales del sistema de notificación .....	130
2.3. Reglas temporales sobre el momento en que se entiende practicada la notificación. Eficacia .....	131
2.4. Sistemas complementarios o auxiliares de aviso de depósito de notificaciones electrónicas .....	132

	<i><u>Página</u></i>
2.5. La puesta a disposición electrónica de las notificaciones que deban practicarse en papel. ....	134
3. <i>Actos y actuaciones sujetas a comunicación según el RAFME</i>	134
4. <i>Sistemas para notificar. El intento del RAFME por centralizar las notificaciones en la Dirección Electrónica Habilitada Única</i> .....	135
5. <i>El aviso en papel a los sujetos obligados a la tramitación electrónica ante la falta de datos de contacto electrónicos</i> .....	137
6. <i>Ampliación de plazo por errores en el funcionamiento del sistema de notificación</i> .....	138
<b>IV. El régimen reglamentario del expediente, de documentos electrónicos y copias</b> .....	<b>138</b>
1. <i>Marco legal de referencia</i> .....	138
1.1. Regulación general del expediente electrónico .....	138
1.2. El gestor de expedientes .....	140
1.3. Validez y eficacia de las copias .....	140
2. <i>Desarrollo reglamentario en el RAFME</i> .....	147
2.1. Órganos competentes para la emisión de copias auténticas .....	147
2.2. Valor jurídico de las copias de documentos aportados por las personas interesadas .....	148
2.3. La concreción práctica del ejercicio del derecho de acceso al expediente y obtención de copias .....	148
2.4. La conservación y destrucción de documentos .....	149
<b>V. La regulación reglamentaria del archivo electrónico</b> .....	<b>150</b>
1. <i>Marco legal de referencia</i> .....	150
1.1. La regulación del archivo electrónico, en su dimensión interna, en la LRJSP .....	150
1.2. La regulación del archivo electrónico, en su dimensión externa, en la LPAC .....	151
2. <i>Desarrollo reglamentario</i> .....	152
<b>VI. Análisis de la jurisprudencia más relevante en materia de expediente, identificación y firma, y notificación electrónica</b> .....	<b>154</b>

	<u><i>Página</i></u>
1. <i>El concepto jurisprudencial de expediente electrónico. La STS 680/2021, de 13 de mayo</i> .....	154
2. <i>Procedimientos administrativos en redes internas y ausencia de firma electrónica. La STSJ de Murcia 122/2020, de 6 de marzo</i> .....	156
3. <i>La posibilidad de subsanar la firma electrónica en el inicio de procedimientos (ante programas informáticos cuya información pueda generar errores). La STS 762/2021, de 31 de mayo</i> .....	161
4. <i>El necesario funcionamiento adecuado de los programas informáticos y/o gestores de expedientes. La subsanación en procedimientos electrónicos no finalizados. La STS 309/2022, de 10 de marzo</i> .....	164
5. <i>La notificación electrónica no puede realizarse válidamente por correo electrónico. La Resolución 26/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la Resolución 071/2024, de 12 de abril, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi</i> .....	166
6. <i>La notificación electrónica no es un privilegio de la Administración que pueda utilizar o no según su libre elección. La SAN de 9 de febrero de 2024</i> .....	169
7. <i>La problemática del deficiente aviso por correo electrónico o SMS del depósito de la notificación electrónica. La STSJ de Cataluña 579/2018, de 15 de junio</i> .....	172
8. <i>La notificación electrónica que no cumple los requisitos legales y normativos vulnera el artículo 24 de la CE. La STC 147/2022, de 29 de noviembre</i> .....	175
9. <i>Transparencia, protección de datos y CSV</i> .....	176

#### CAPÍTULO IV

<b>RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. PLATAFORMAS, INTEROPERABILIDAD Y REUTILIZACIÓN Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA</b> .	179
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>I. Las relaciones interadministrativas por medios electrónicos en el Reglamento</b> .....	180
----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

	<i><u>Página</u></i>
1. <i>Relaciones interadministrativas e intersubjetivas por medios electrónicos</i> .....	180
2. <i>Sistema de interconexión de registros</i> .....	180
3. <i>Las transmisiones de datos y la remisión electrónica de expedientes entre Administraciones</i> .....	182
4. <i>La puesta a disposición de expedientes</i> .....	184
<b>II. Los procedimientos de comunicación entre las Administraciones</b> .....	<b>185</b>
<b>III. La fórmula de adhesión a las aplicaciones y plataformas de la Administración General del Estado por CCAA y EELL</b> .....	<b>186</b>
1. <i>Planteamiento inicial</i> .....	186
2. <i>La adhesión a las plataformas de la Administración General del Estado por parte de CCAA y AALL</i> .....	186
3. <i>La adhesión a sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas</i> .....	188
4. <i>La adhesión a la Carpeta Ciudadana del sector público estatal.</i> .....	189
<b>IV. El funcionamiento de las plataformas de intermediación de datos</b> .....	<b>190</b>
<b>V. Los mecanismos de reutilización y transferencia de tecnología, sistemas y aplicaciones.</b> .....	<b>191</b>
1. <i>La base legal de la transferencia y reutilización de tecnología</i> .....	191
2. <i>La regulación reglamentaria de la reutilización y transferencia de tecnología.</i> .....	192
<b>VI. Otras cuestiones relacionadas con la adhesión a sistemas y plataformas de la AGE. Entidades de derecho privado y órganos constitucionales</b> .....	<b>194</b>
1. <i>La 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</i> .....	194

	<u><i>Página</i></u>
2. <i>La adhesión de los órganos constitucionales al uso de las plataformas, registros o servicios electrónicos de la Administración General del Estado</i> .....	195
<b>VII. Análisis de la STC 55/2018, de 24 de mayo, relativa a la interpretación de la DA 2.<sup>a</sup> de la LPAC. La adhesión (obligatoria) a plataformas de la AGE</b> .....	196

CAPÍTULO V

<b>EL DESARROLLO REGLAMENTARIO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL</b> .....	201
<b>I. Las necesidades de adaptación normativa de la Administración Digital en cada Administración local</b> .....	201
<b>II. La competencia en materia de Administración Digital en la legislación de régimen local española</b> .....	202
<b>iii. El proceso de elaboración de la normativa reglamentaria local de Administración Digital</b> .....	204
1. <i>La Ordenanza local de Administración Digital</i> .....	204
2. <i>La aprobación de normas reglamentarias locales con carácter general</i> .....	205
2.1. Límites al ejercicio de la potestad reglamentaria....	205
2.2. La participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de reglamentos .....	206
2.3. La publicidad oficial de las normas reglamentarias ..	206
2.4. La regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos locales de la LRBRL.....	206
3. <i>Estructura y contenidos básicos de la Ordenanza Local de Administración Digital</i> .....	207
3.1. Exposición de motivos.....	207
3.2. Título I. Disposiciones generales .....	208
3.3. Título II. Sede electrónica y portal web .....	208
3.4. Título III. Registros .....	209
3.5. Título IV. Gestión documental electrónica.....	209
3.6. Título V. Expediente electrónico .....	209

	<i><u>Página</u></i>
3.7. Título VI. Comunicaciones, notificaciones y otros sistemas de relación por medios electrónicos . . . . .	210
3.8. Título VII. Identificación, autenticación y firma electrónica . . . . .	210
3.9. Título VIII. Régimen de la actuación administrativa automatizada . . . . .	211
3.10. Título IX. Archivo electrónico . . . . .	211
3.11. Título X. Reutilización, transferencia de tecnología y adhesión a plataformas de Administración Digital . . . . .	211
3.12. Disposiciones finales, transitorias o anexos . . . . .	212
<b>IV. Reflexión final relativa al desarrollo reglamentario . . . . .</b>	<b>212</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>213</b>

# Marco normativo y aspectos generales de la promulgación del RD 203/2021 en las Administraciones Públicas: Carácter básico, principios, derechos y obligaciones

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO GENERAL. II. MARCO LEGAL DE REFERENCIA. LA LPAC Y LA LRJSP. 1. *La Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común*. 1.1. Ámbito de aplicación y finalidad de la Ley. 1.2. La regulación de carácter básico en la LPAC. 2. *La Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público*. 2.1. Ámbito de aplicación y finalidad de la LRJSP. 2.2. La regulación de carácter básico en la Ley. III. PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA PROMULGACIÓN DEL RÁFME EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL. 1. *Planteamiento inicial*. 2. *Carácter básico y alcance de la norma*. 3. *El impacto de los principios generales regulados en el Reglamento*. 3.1. Objetivos de la norma. 3.2. Los principios enunciados en el Reglamento. 4. *El régimen jurídico de los derechos y obligaciones*. 4.1. Derecho a la utilización de medios electrónicos por personas no obligadas y asistencia. La deficiente regulación del derecho a la asistencia. 4.2. La obligación de relación electrónica. Una polémica cuestión establecida en la Disposición Adicional Primera. 5. *El régimen jurídico de los canales de asistencia*. 5.1. Presencial. La asistencia en oficinas de asistencia en materia de registros. 5.2. Portales de internet y sedes electrónicas. 5.3. Redes sociales. 5.4. Telefónico. 5.5. Correo electrónico. 5.6. Cualquier otro canal que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el Artículo 12 de la Ley 39/2015. IV. OTRAS NORMAS REGLAMENTARIAS DE CARÁCTER BÁSICO. LOS REALES DECRETOS 4/2010, POR EL QUE SE APRUEBA EL ESQUEMA NACIONAL DE INTEROPERABILIDAD Y 311/2022, POR EL QUE SE APRUEBA EL ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD. BREVE RESEÑA. V. ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA RELATIVA A DERECHOS Y OBLIGACIÓN DE RELACIÓN ELECTRÓNICA. 1. *La obligación de relación electrónica a colectivos de personas físicas debe realizarse necesariamente por norma reglamentaria y tener la suficiente motivación*. La STS 635/2021, de 6 de mayo. 2. *La necesaria justificación de los motivos del establecimiento de la obligación y la determinación de un colectivo de personas físicas concreto o determinado*. La STS 953/2023. 3. *El derecho a no presentar datos y documentos, principio de sólo una vez, regulado en el artículo 53.1.d) en conexión con el artículo 28 de la LPAC*. La STS 118/2023, de 12 de enero.

## **I. PLANTEAMIENTO GENERAL**

La obra que el lector tiene entre sus manos surge de la necesidad de cubrir una laguna doctrinal y establecer en una monografía de autor único una interpretación sistemática del desarrollo reglamentario de las Leyes 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en cuanto a la Administración Digital se refiere, que se ha realizado mediante el Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante también RAFME, Real Decreto 203/2021 o Reglamento de 2021). Ciertamente existen muy pocos trabajos académicos que hayan analizado la norma de desarrollo<sup>1</sup>, tal y como se puede comprobar en la bibliografía de este trabajo, y ninguno de ellos es una monografía de autor único. Además, con el transcurso del tiempo y cada vez más, se están produciendo pronunciamientos jurisprudenciales de Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), del Tribunal Supremo (TS) y también del Tribunal Constitucional (TC) (además de no pocas resoluciones de tribunales de justicia administrativa, especialmente en el ámbito de la contratación pública) que están conformando una jurisprudencia ciertamente relevante en materia de Administración Digital que está siendo clave para realizar una interpretación adecuada del marco normativo legal y reglamentario, y que también abordaremos en la presente monografía.

Con estos dos objetivos, nos encontramos ante un trabajo monográfico que se divide en cinco Capítulos. En el primero de ellos se sentarán las bases del marco normativo, así como los aspectos generales del desarrollo reglamentario promulgado con el RAFME centrándonos en el carácter básico o no de sus preceptos, los principios, derechos y obligaciones, con especial interés en la obligación de relación electrónica con las Administraciones Públicas (AAPP). En el segundo capítulo, se analizará la regulación reglamentaria de la iniciación de los procedimientos administrativos electrónicos, con un análisis minucioso de los portales web, puntos de acceso general y sedes, así como también de los registros electrónicos y oficinas de asistencia en materia de registros, con una mirada detenida en el régimen de la subsanación de solicitudes que ha generado una cierta controversia jurisprudencial. Este capítulo también se ocupa del estudio del desarrollo reglamentario de la actuación administrativa automatizada, que por su propia naturaleza se caracteriza por ser procedimientos cuya iniciación y finalización se produce por regla general en un breve lapso de tiempo, gracias a la aplicación de los algoritmos y cruces de datos. El capítulo terminará con el

---

1. El único libro disponible que he podido localizar es la obra colectiva dirigida por CAMPOS ACUÑA, C., titulada *Comentarios al Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. RD 203/2021 de desarrollo de las Leyes 39 y 40 de 2015*, Wolters Kluwer, Madrid, 2021, pero se trata de una obra de comentario clásica artículo por artículo del Reglamento, muy útil, sin duda alguna, pero que no puede considerarse una monografía en sentido clásico desde el punto de vista de su estructuración y sistemática.

análisis de la jurisprudencia más relevante relativa a los aspectos contenidos en el mismo. El tercer capítulo se centra en abordar el estudio de los instrumentos de tramitación del procedimiento, entre los que se encuentran la identificación y firma electrónicas, la representación y los registros de apoderamientos, las comunicaciones y notificaciones electrónicas, y toda la regulación de la gestión documental electrónica: documento, copias, expediente y archivo. Estos instrumentos de tramitación de procedimientos en la Administración Digital ya cuentan con algunos procedimientos jurisprudenciales ciertamente trascendentes y que marcan la pauta de cómo debe entenderse la aplicación de su régimen jurídico en la práctica habitual de nuestras AAPP y en el desarrollo e implementación de sistemas de tramitación electrónica de procedimientos. Estos pronunciamientos judiciales serán analizados en el último epígrafe de este capítulo. En el capítulo cuarto, la monografía se adentrará en el ámbito, poco analizado doctrinalmente, de las relaciones interadministrativas reguladas en el RAFME, con especial mención de los procedimientos de comunicación entre Administraciones públicas, la fórmula de adhesión a aplicaciones y plataformas de la Administración General del Estado (AGE) por las Comunidades Autónomas (CCAA) y Entes Locales (EELL), el funcionamiento de las plataformas de intermediación de datos, los mecanismos de reutilización y transferencia de tecnología entre AAPP, por cierto, obligatoria por imperativo de la LRJSP y la Disposición Adicional Segunda de la LPAC, así como otras cuestiones relativas a la adhesión a plataformas de la AGE por entidades privadas y órganos constitucionales. Para terminar con este capítulo se analizará el impacto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 con respecto a la interpretación de la adhesión a las plataformas de la AGE regulada en la DA 2.<sup>a</sup> de la LPAC. Finalmente, el quinto capítulo se dedicará a la siempre necesaria cuestión de cómo pueden las Administraciones Locales desarrollar reglamentariamente en su ámbito de competencias la Administración Digital. Para ello, se analizará el procedimiento de elaboración de normas de rango reglamentario en las Administraciones Locales (AALL) y se realizará una propuesta de los contenidos básicos que se entiende que deben ser objeto de regulación por el reglamento local en materia de Administración Digital.

Como se puede comprobar, el propósito de la obra es eminentemente práctico con un enfoque centrado en el análisis del RAFME como norma básica para comprender el régimen legal establecido por la LPAC y la LRJSP, y también conocer las implicaciones de la jurisprudencia más relevante que ha ido surgiendo en materia de Administración Digital. Espero y deseo que este trabajo sea de utilidad para aquellas personas que lo consulten.

## **II. MARCO LEGAL DE REFERENCIA. LA LPAC Y LA LRJSP**

En este epígrafe vamos a realizar un análisis básico de la LPAC y de la LRJSP que nos sirva simplemente para encuadrar los elementos de desarrollo de la Administración Digital de ambas Leyes a los que se refiere el RAFME, que es

uno de los principales propósitos de esta monografía. A mayor abundamiento sobre el análisis del marco legal y sus consecuencias me remito a mis monografías de 2016 y de 2018 citadas en esta obra colectiva y a la interesante monografía de MENÉNDEZ SEBASTIÁN publicada en 2017 y que se centra en el análisis de la afectación de las leyes a las garantías de las personas interesadas en el procedimiento<sup>2</sup>.

## 1. LA LEY 39/2015, DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN

### 1.1. **Ámbito de aplicación y finalidad de la Ley**

La Exposición de Motivos de la LPAC determina que mediante la misma se pretende conseguir «una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones "ad *extra*" y "ad *intra*" de las Administraciones Públicas. Para ello se impulsan simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público». De esta manera, la LPAC se constituye como la normativa legal de la vertiente externa del modelo de Administración electrónica<sup>3</sup>, «al establecer una regulación completa y sistemática de las relaciones "ad *extra*" entre las Administraciones y los administrados, tanto en lo referente al ejercicio de la potestad de autotutela y en cuya virtud se dictan actos administrativos que inciden directamente en la esfera jurídica de los interesados, como en lo relativo al ejercicio de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa. Queda así reunido en cuerpo legislativo único la regulación de las relaciones "ad *extra*" de las Administraciones con los ciudadanos como ley administrativa de referencia...».

Respecto a las relaciones externas del procedimiento administrativo y especialmente en relación a la regulación de los instrumentos de e-Administración, el marco normativo del nuevo procedimiento administrativo común no dista excesivamente de la regulación vigente hasta la derogación en 2015 de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP). Ahora bien, hemos de ser conscientes de que con la LPAC se ha producido un refuerzo del empleo de los instrumentos de e-Administración en cualquier actuación y procedimiento de las Administraciones públicas conforme a las obligaciones impuestas por el artículo 14 de la Ley 39/2015, que como se

2. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E., *Las garantías del interesado en el procedimiento administrativo electrónico: luces y sombras de las nuevas Leyes 39 y 40/2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
3. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, Editorial CEMCI, Granada, 2018, pág. 28.

sabe regula el «Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas<sup>4</sup>».

En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación, el artículo 2 de la LPAC centra los sujetos a los que se aplica la Ley en la noción de «sector público». En el apartado 1.º del artículo 2 se señala que «la presente Ley se aplica al sector público, que comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional».

El apartado 2.º del artículo 2 de la Ley viene a definir lo que debe entenderse por «sector público institucional» y establece que se integra por:

- «a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- c) Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley».

Y, el apartado 3.º del artículo 2 matiza para mayor claridad que «tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2 anterior».

Y, finalmente, el apartado 4.º del artículo 2 de la Ley determina que las Corporaciones de Derecho Público «se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por la presente Ley».

## **1.2. La regulación de carácter básico en la LPAC**

En el presente apartado vamos a proceder a realizar un breve comentario general de la estructura y contenido básico de la LPAC, con especial referencia a aquellos preceptos de carácter básico y con incidencia en la regulación de la

---

4. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales*, op. cit., págs. 36-39.

Administración digital. La LPAC tiene VI Títulos, con un total de 133 artículos, cinco Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias, siete Disposiciones Finales y la Disposición Derogatoria Única.

La Disposición Final Primera de la Ley se centra en establecer el título competencial constitucional y el carácter básico de los preceptos de la Ley, ampliándose la base constitucional de la Ley con respecto a sus predecesoras (las Leyes 30/1992 y 11/2007), ya que además de mantener que su aprobación se produce al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución por lo que respecta a los Títulos Preliminar a V inclusive; se señala que los Títulos VI y la Disposición Adicional Segunda por la que se establece la adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas tecnológicas y registros de la Administración General del Estado se aprueban al amparo de los artículos 149.1.14.º, Hacienda general, y, 149.1.13.º que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Estos dos preceptos amplían la base constitucional de la LPAC con el objetivo de que la AGE pueda llegar a imponer al resto de Administraciones el uso de las plataformas e instrumentos de e-Administración de la AGE (Disposición Adicional Segunda de la Ley). Ahora bien, precisamente la Disposición Adicional Segunda ha sido objeto de análisis respecto a su constitucionalidad por la STC 55/2018, de 24 de mayo, señalándose en la misma que el párrafo segundo de esta Disposición no es inconstitucional solo en el caso de que se interprete en los términos del Fundamento Jurídico 11.f) de la STC, tal y como se analizará en el último epígrafe del capítulo IV de esta monografía al que nos remitimos.

En otro orden de cosas, el apartado 3.º de la Disposición Final Primera viene a establecer el contenido básico de la LPAC, esto es, la aplicación de sus preceptos a todas las AAPP, organismos y entidades establecidas en el artículo 2 de la Ley, de la práctica totalidad de los artículos y disposiciones de la LPAC, a excepción de «lo previsto en los artículos 92 primer párrafo», relativo a los procedimientos de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la AGE, «111», relativo a la «competencia para la revisión de oficio de las disposiciones y de actos nulos y anulables en la Administración General del Estado», «114.2», regulador del fin de la vía administrativa de actos y resoluciones de la AGE, y la «disposición transitoria segunda» reguladora del régimen transitorio del registro electrónico y archivo electrónico único en la AGE.

En cuanto a la estructura y contenidos de la LPAC, el Título Preliminar relativo a las disposiciones generales se compone por los artículos 1 y 2 reguladores del «objeto de la Ley» y del «ámbito subjetivo de aplicación». El Título I, «de los interesados en el procedimiento», se subdivide en dos Capítulos, el Capítulo I que se dedica a la regulación de «la capacidad de obrar y el concepto de interesado», dedicando a ello los artículos 3 a 8, con algunas novedades significativas como los «registros electrónicos de apoderamientos» donde se ins-

cribirán los poderes de representación (artículo 6). El Capítulo II del Título I, se ocupa de la regulación en la vertiente externa de la «identificación y firma de los interesados en el procedimiento administrativo», artículos 9 a 12, donde se determinan las implicaciones de la utilización de la e-firma en el procedimiento administrativo común.

El Título II es el relativo a la «actividad de las Administraciones públicas», y se divide en dos Capítulos, el Capítulo I, artículos 13 a 28, donde se regulan diversas cuestiones bajo la rúbrica de «normas generales de actuación» regulándose bajo este paraguas cuestiones tan diversas como los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas (artículo 13) y el derecho y obligación a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas (artículo 14), la lengua de los procedimientos, los registros (artículo 16), el archivo de documentos (artículo 17), la colaboración y comparecencia de las personas en el procedimiento, la responsabilidad en la tramitación, la obligación de resolver, la suspensión y la ampliación del plazo máximo para resolver, el silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio, la emisión de documentos, la validez y eficacia de las copias y la aportación de documentos por los interesados. El Capítulo II del Título II, regula en sus artículos 29 a 33, los «términos y plazos» en el procedimiento y en el régimen jurídico de los instrumentos electrónicos del mismo (registro, comunicaciones y notificaciones, etc.).

El Título III de la Ley se compone de tres Capítulos centrados en regular «los actos administrativos» y, especialmente, en primer lugar a las cuestiones relativas a los requisitos necesarios para su correcta producción y contenido, Capítulo I, artículos 34 a 36; en segundo lugar, la regulación de los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, Capítulo II, artículos 37 a 46, donde la LPAC dedica una detallada regulación al nuevo régimen de las notificaciones de actos en el procedimiento, con especial referencia a la notificación electrónica; y, en tercer lugar, la nulidad y anulabilidad de actos y disposiciones, Capítulo III, artículos 47 a 52, que a grandes rasgos mantienen la regulación esencial ya establecida por la Ley 30/1992.

El Título IV es el relativo a la regulación de «las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común», y se compone de siete Capítulos, artículos 53 a 105, resultando el Título central de la Ley y en el que se regulan los derechos y garantías (Capítulo I), las fases del procedimiento administrativo común dirigidas a la correcta producción de actos administrativos: iniciación (Capítulo II), ordenación (Capítulo III), instrucción (Capítulo IV) y finalización del procedimiento (Capítulo V), así como también los aspectos relativos a la novedosa tramitación simplificada del procedimiento administrativo (Capítulo VI, artículo 96). Estos Capítulos del Título IV han adquirido una enorme relevancia en materia de Administración electrónica o digital, pues en sus artículos se deter-

mina la tramitación electrónica de los procedimientos a nivel interno independientemente de la forma de relación (presencial o electrónica) con las personas interesadas. De esta manera, la tramitación de los procedimientos por las Administraciones públicas a tenor de lo establecido en la LPAC se deberá realizar en todo caso por medios electrónicos, generándose actos administrativos electrónicos tanto de trámite como finalizadores de los procedimientos<sup>5</sup>.

El Capítulo VII del Título IV regula la ejecución forzosa de actos administrativos, el Título V de la Ley aborda el régimen jurídico de la «revisión de actos en vía administrativa», y el Título VI ha incorporado la regulación «de la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», cuyo contenido no será de interés en el presente Informe. La LPAC también cuenta con cinco Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias, siete Disposiciones Finales y la Disposición Derogatoria Única, cuyo contenido se irá abordando en los momentos en que proceda según el instrumento de tramitación electrónica al que puedan referirse las Disposiciones. En todo caso, resulta de especial interés la ya citada DA Segunda, «Adhesión a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado», así como también: la DA Tercera, «Notificación por medio de anuncio publicado en el BOE», la DA Cuarta, «Oficinas de asistencia en materia de registros», la DT Segunda, «registro electrónico y archivo electrónico único», y la DT Cuarta, «Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general».

## 2. LA LEY 40/2015, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO

### 2.1. **Ámbito de aplicación y finalidad de la LRJSP**

En el Preámbulo de la LRJSP, el legislador señala entre los motivos para la promulgación de la LRJSP la necesidad de dotar de coherencia y ordenación a la regulación de los órganos y del poder ejecutivo, que con la LRJPAC de 1992 se regulaban adicionalmente por otras normas legales entre las que cita: «la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado; la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos; y otras que tratan aspectos tanto orgánicos como procedimentales» como «la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, por citar las más relevantes». Con base en esta justificación, el legislador decide derogar todas las normas citadas en su preámbulo a excepción de la Ley 50/1997, del Gobierno, aunque con unas intensas modificaciones establecidas mediante la Disposición Final Tercera de la LRJSP, en un

---

5. En relación a esta realidad impuesta por la LPAC me remito a MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El Régimen Jurídico del Nuevo Procedimiento Administrativo Común*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2016, especialmente las págs. 289 y ss.

intento de conseguir unificar al máximo la regulación de la vertiente interna o de régimen jurídico de la actividad administrativa.

Con este propósito, el legislador concreta en el Preámbulo de la Ley que la LRJSP contiene la regulación de «por un lado, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo, aplicable a todas las Administraciones Públicas; y por otro, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, donde se incluye tanto la llamada Administración institucional, como la Administración periférica del Estado. Esta Ley contiene también la regulación sistemática de las relaciones internas entre las Administraciones, estableciendo los principios generales de actuación y las técnicas de relación entre los distintos sujetos públicos. Queda así sistematizado el ordenamiento de las relaciones *ad intra* e *inter* Administraciones, que se complementa con su normativa presupuestaria, destacando especialmente la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado». En consecuencia y por lo que a la Administración digital se refiere, la LRJSP incluye los preceptos dirigidos a normar con carácter básico la dimensión o vertiente interna del modelo de Administración electrónica<sup>6</sup>.

En relación al ámbito de aplicación subjetivo de la LRJSP, su artículo 2 lo enmarca dentro del concepto de «sector público» reproduciendo el esquema ya analizado contenido en la LPAC a excepción de la aplicación de esta Ley a las Corporaciones de Derecho Público que quedan fuera. Así, el ámbito de aplicación subjetivo se centra en el sector público conformado por: «a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local. d) El sector público institucional».

Según el apartado 2.º del artículo 2 el «sector público institucional» se integra por:

- a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.
- c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley».

---

6. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales*, op. cit., pág. 28.

El último apartado del artículo 2, su apartado 3.º, señala que «tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público» dependientes de las Administraciones públicas.

Para terminar con este apartado, el objeto y finalidad de la LRJSP se establece en su artículo 1.º, según el cual esta Ley «regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades». Dentro de este objeto y finalidad, como ya hemos apuntado, se incluye la regulación de la vertiente interna del procedimiento administrativo electrónico y de los instrumentos del nuevo modelo de e-Administración: la sede electrónica, la firma electrónica de las Administraciones, el archivo, el intercambio electrónico de datos, documentos y certificaciones y la reutilización de tecnología interoperable y segura entre Administraciones. Estas cuestiones se regulan eminentemente bajo el epígrafe de «funcionamiento electrónico del sector público» (Capítulo V del Título Preliminar), pero también en otros momentos de la Ley como en el capítulo IV del Título III («relaciones interadministrativas») bajo el título de «funcionamiento electrónico del sector público», disponiendo todas ellas de carácter básico e incidiendo en los aspectos esenciales que se analizan en este Informe.

## **2.2. La regulación de carácter básico en la Ley**

La LRJSP se dicta al amparo de «lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases régimen jurídico de las Administraciones Públicas, así como al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup>, relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y del artículo 149.1.14.<sup>a</sup>, relativo a la Hacienda Pública general» (apartado 1.º de la Disposición Final Decimocuarta). A pesar de los títulos constitucionales utilizados por el legislador para justificar el carácter básico de los preceptos de la Ley, según la Disposición Final Decimocuarta, apartado segundo, existen unas importantes excepciones al carácter básico del articulado de la LRJSP<sup>7</sup>. En cuanto al impacto de la Admi-

---

7. Las cuestiones excepcionadas del contenido básico de la Ley serán de aplicación exclusiva a la Administración General del Estado y son las recogidas en el apartado 2.º de la Disposición Final Decimocuarta de la Ley:  
«2. No tiene carácter básico y se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado y al sector público estatal lo previsto en:  
a) La subsección 2.<sup>a</sup> referida a los órganos colegiados de la Administración General del Estado de la sección 3.<sup>a</sup> del capítulo II del Título preliminar.  
b) El Título I relativo a la Administración General del Estado.

nistración digital y del procedimiento administrativo electrónico regulado en las Leyes 39 y 40 de 2015, las excepciones que acabamos de señalar en nota al pie no tienen incidencia directa, de manera que en este apartado nos centraremos sólo en las cuestiones de contenido básico que sí interesan en relación al objeto de estudio de aquí analizamos.

Con este marco de estudio, la LRJSP se estructura en cuatro Títulos, con 158 artículos (de los cuales poco más de la mitad, 83, tienen carácter básico), 22 Disposiciones Adicionales, 4 Disposiciones Transitorias, 18 Disposiciones Finales y la Disposición Derogatoria<sup>8</sup>. El Título Preliminar de la Ley, titulado «Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público», es amplio y se divide en 6 Capítulos y 53 artículos, siendo su contenido básico en todos los artículos menos en los relativos al funcionamiento de los órganos colegiados de la AGE (Subsección 2.<sup>a</sup>, de la Sección 3.<sup>a</sup>, del Capítulo II, artículos 19 a 22). El Capítulo I del Título Preliminar es el relativo a las «Disposiciones generales» y versa sobre el objeto, ámbito de aplicación y principios generales (artículos 1 a 4). El Capítulo II, artículos 5 a 24, versa sobre los «órganos de las Administraciones públicas» y en el mismo se regulan entre otras cuestiones los órganos administrativos, la competencia y las técnicas para su ejercicio, los órganos colegiados y el régimen de abstención y recusación. El Capítulo III, artículos 25 a 31, aborda los principios y fundamentos de la potestad sancionadora, y el Capítulo IV, artículos 32 a 37, las bases y principios que rigen la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Especial interés reviste el Capítulo V del Título Preliminar, artículos 38 a 46, ya que regula el funcionamiento interno de los instrumentos del procedimiento administrativo electrónico y la Administración digital. En el mismo se regulan las sedes electrónicas y los portales de internet, el régimen de los sis-

c) Lo dispuesto en el Capítulo II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional estatal, el Capítulo III de los organismos públicos estatales, el Capítulo IV de las Autoridades administrativas independientes, el Capítulo V de las sociedades mercantiles estatales, en el artículo 123.2 del Capítulo VI relativo a los Consorcios, los artículos 128, 130, 131, 132, 133, 135 y 136 del Capítulo VII de las fundaciones del sector público estatal y el Capítulo VIII de los fondos carentes de personalidad jurídica, todos ellos del Título II relativo a la organización y funcionamiento del sector público institucional.

d) Lo previsto en las disposiciones adicionales: cuarta, sobre adaptación de entidades y organismos estatales, quinta, sobre gestión compartida de servicios comunes en organismos públicos estatales, sexta, sobre medios propios, séptima, sobre el registro electrónico estatal de órganos e instrumentos de cooperación, undécima, sobre conflictos de atribuciones interministeriales, duodécima, sobre Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, decimotercera, relativa a las entidades de la Seguridad Social, decimocuarta, sobre la organización militar, decimoquinta, relativa al personal militar, la decimosexta, sobre Servicios territoriales integrados en las Delegaciones del Gobierno, decimoséptima, relativa a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la decimoctava relativa al Centro Nacional de Inteligencia, la decimonovena relativa al Banco de España y la vigésima relativa al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria».

8. A mayor abundamiento y para un estudio más general véase MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *El Régimen Jurídico del Nuevo Procedimiento Administrativo Común*, op. cit., págs. 64 y 65.

temas de firma en las Administraciones, el intercambio electrónico de datos y documentos en entornos cerrados de comunicación y el archivo de documentos, cuestiones todas ellas que serán analizadas en este trabajo.

El Capítulo VI del Título Preliminar, artículos 47 a 53, regula el régimen de los convenios, el Título I (que no tiene carácter básico), el Título II, del que sólo dispone de carácter básico: el Capítulo I, artículos 81 a 83, regulan el denominado «sector público institucional», el Capítulo VI, artículos 118 a 127, que regula los consorcios y los artículos 129 y 134 del Capítulo VII, no versa sobre cuestiones de interés para esta obra.

De otro lado, el Título III relativo a las «relaciones interadministrativas» sí contiene unas importantísimas referencias al régimen jurídico de la Administración digital o electrónica. Este Título se subdivide en 4 Capítulos, artículos 140 a 158, todos ellos con carácter básico. El Capítulo I, artículo 140, regula los principios de las relaciones interadministrativas, el Capítulo II, artículos 141 y 142, regula el deber de colaboración entre Administraciones, el Capítulo III, artículos 143 a 154, regula la cooperación o colaboración interadministrativas, y el Capítulo IV, artículos 155 a 158, regula las relaciones electrónicas entre las Administraciones, con especial referencia a la «transmisión de datos entre Administraciones Públicas» (artículo 155), el «Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad», y la reutilización y transferencia de tecnología entre Administraciones (artículos 157 y 158), cuestiones que inciden ampliamente en el régimen jurídico de la e-Administración.

La Ley culmina con 22 Disposiciones Adicionales, 4 Disposiciones Transitorias, 18 Disposiciones Finales y la Disposición Derogatoria, destacando las numerosas modificaciones de Leyes que se operan mediante las Disposiciones Finales de la Ley.

### **III. PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA PROMULGACIÓN DEL RAFME EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL**

#### **1. PLANTEAMIENTO INICIAL**

La aprobación del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, en el Consejo de Ministros de 30 de marzo y su publicación en el BOE de 31 de marzo de 2021 supuso el lanzamiento de un claro mensaje a nuestras Administraciones Públicas: la plena eficacia y vigencia de todos los aspectos regulatorios de la Administración Digital<sup>9</sup> se produjo en España el 2 de abril de 2021, sin margen para una nueva dilación o ampliación del plazo como sí se había

---

9. Con respecto al concepto de Administración Digital que tenga en cuenta la regulación del RAFME véase MARTÍN DELGADO, I. y LOSA MUNIZ, V., «Hacia una nueva regulación

producido previamente hasta en tres ocasiones con la reforma de la Disposición Final Séptima de la LPAC, que es la que determina legalmente el momento de plena eficacia del modelo de Administración Digital (junto con la Disposición Final Decimoctava de la LRJSP, que determinó que los aspectos *ad intra* de la tramitación electrónica regulados en esta Ley debían tener plena vigencia desde 2 de octubre de 2016).

Esta realidad se ha querido cimentar además en la propia Disposición Final Quinta del RAFME que señala que el Reglamento «entrará en vigor el día 2 de abril de 2021», alineándose con la vigente redacción de la Disposición Final Séptima de la LPAC que, como ya se ha adelantado, después de varias modificaciones y alguna extravagancia jurídico-parlamentaria (como por ejemplo su modificación por Real Decreto-Ley 27/2020, de 4 de agosto, que finalmente queda sin efecto al no convalidarse y tiene que volver a modificarse esta Disposición de la LPAC mediante Real Decreto-Ley 28/2020) terminó estableciendo que «las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021». Este paso firme y decidido, que era una de las posibilidades que había apuntado en algún trabajo previo<sup>10</sup>, podría llegar después de una serie de ampliaciones del plazo original establecido en su momento para 2 de octubre de 2018 y con la aprobación del Real Decreto 203/2021 y la fecha fijada para su entrada en vigor la apuesta decidida por la plena eficacia de la e-Administración es más que evidente. Sólo por esta cuestión, sin duda importante en estos momentos en los que las crisis sanitarias, sociales y económicas se van sucediendo casi sin descanso, la Administración Digital es una necesidad imperiosa<sup>11</sup>, siendo el RAFME una pieza clave en ese engranaje<sup>12</sup>, aunque ciertamente y como veremos a lo largo de esta monografía, se haya quedado corto en cuanto a las expectativas y necesidades del desarrollo reglamentario<sup>13</sup>. Como afirma con acierto COTINO HUESO se podría decir que

---

de la administración digital», en CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *La transformación digital de la Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2021, págs. 28 a 33.

10. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., «Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los Ayuntamientos en tiempos del COVID-19», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 6, Junio 2020, págs. 108 y ss.
11. Lo que además ha provocado acelerar la implantación de la Administración Digital, en línea con lo establecido por CERRILLO i MARTÍNEZ, A., «Presentación», en CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *La transformación digital de la Administración Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2021, pág. 17.
12. Una visión positiva de este desarrollo reglamentario puede verse también en ANDRÉS SEGOVIA, B., «El Reglamento de Actuación y Funcionamiento de la Administración Electrónica en España», en *Pensar. Revista de Ciencias Jurídicas*, Vol. 29, N.º 1, 2024, pág. 10.
13. En línea con lo que señala COTINO HUESO, L., en su trabajo «El nuevo reglamento de Administración electrónica, que no innova en tiempos de transformación digital», en *Revista Catalana de Dret Públic*, N.º 63, 2021, pág. 123.

MONOGRAFÍA ASOCIADA A

REVISTA ARANZADI DE DERECHO Y

# Nuevas Tecnologías

El presente libro aborda el marco normativo y las implicaciones de la promulgación del RD 203/2021 en las administraciones públicas, destacando su carácter básico y los principios que rigen la administración digital. Se analizan las leyes 39/2015 y 40/2015, que establecen el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público, respectivamente. Se discuten las consecuencias de la normativa en la administración digital, incluyendo derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como los canales de asistencia disponibles. Además, se examinan otras normativas relevantes y la jurisprudencia relacionada con la obligación de relación electrónica. El desarrollo reglamentario de la iniciación de procedimientos electrónicos, la identificación y firma electrónicas, y las comunicaciones y notificaciones electrónicas también son temas centrales. Finalmente, se aborda la adaptación normativa en administraciones locales y la elaboración de reglamentos de administración digital.

III ARANZADI

