

PUNTOS DE ACCESO ELECTRÓNICO, REGISTRO ELECTRÓNICO Y CARPETA CIUDADANA.

Susana E. Castillo Ramos-Bossini¹

I. INTRODUCCIÓN: LA PUESTA EN MARCHA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SUS DIFICULTADES.

La puesta en marcha de una Administración electrónica requiere, como ya puede imaginarse, de ciertos elementos básicos sin cuya presencia resulta notoria la imposibilidad de su puesta efectiva en funcionamiento en lo que se refiere a las relaciones que ésta ha de mantener con el ciudadano. Y, como es suficientemente conocido, el legislador estatal y los correspondientes autonómicos, han abordado en los últimos años dicha tarea que presenta resultados muy dispares, algunas lagunas y no pocas carencias (Martín Delgado, 2020). Sin lugar a dudas, se requieren nuevos esfuerzos y esperamos que el reciente Plan para la Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 logre lo que los anteriores planes, programas, etc. no han logrado de forma efectiva, a pesar del importante avance en la oferta de servicios públicos en forma electrónica que se han alcanzado en los últimos años, como muestra el último Digital Economy and Society Index 2020.

En este capítulo se abordan, precisamente, aquellos elementos básicos, sin duda hay otros, que hacen materialmente posible esa relación electrónica entre la Administración y el ciudadano y sin cuya presencia, ha de subrayarse de nuevo que efectiva, no resulta posible materializar las previsiones que a estos efectos se contienen tanto en las normas estatales y autonómicas sobre el procedimiento administrativo electrónico y las relaciones con la ciudadanía.

¹ Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de Granada. ORCID:0000-0002-2993-8065. susanacrbossini@ugr.es.

La cuestión no resulta baladí y, a pesar de su aparente simplicidad, la articulación de estos elementos básicos, su interoperabilidad todavía lejos de alcanzar y neutralidad, las garantías de su calidad y seguridad, no han resultado fáciles de implementar ni, consecuentemente con ello, de ponerse en marcha de forma efectiva las previsiones normativas a estos efectos establecidas y de los que oportunamente advirtió la doctrina (Rivero Ortega y Fernández Nieto: 2016). Es más, cuando se ha realizado precipitadamente, como en el ámbito tributario, se ha puesto de manifiesto una cierta deferencia hacia la Administración y no para el ciudadano (Martín Queralt: 2017). Esto se ve corroborado con los sucesivos aplazamientos de la entrada en vigor de las mismas que, como es conocido, son determinantes para implementar la obligatoriedad de las relaciones de la Administración con la ciudadanía a través de estos medios digitales². Y es que, ciertamente, el ámbito subjetivo de aplicación de las denominadas leyes “gemelas” es muy amplio, cercano a once mil ochocientos sujetos diferentes se calcula, pues comprende la Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, las Entidades que integran la Administración local y sus respectivos sectores públicos institucionales en los términos que delimita la legislación procedimental común.

Lo que no ha estado exento de cierta polémica jurídica. Y es que, en efecto, ya se trate de la propia obligación de relacionarse con la Administración, ya sea la subsanación electrónica, y algunas otras cuestiones suscitadas en estos últimos años, la no entrada en vigor de la norma ha ocasionado un debate doctrinal, y también judicial, sobre las previsiones que a este respecto plantea la legislación de procedimiento administrativo.

En efecto, de un lado, se han situado quienes han mantenido que la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración no se veía afectada por

² Como es conocido, ya la disposición final séptima de la Ley 39/2015 postergó los efectos relativos al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico que producirían efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley, es decir, hasta 2018. Bien es cierto que, con posterioridad, esta disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, fue modificada, a su vez, por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que retrasó la misma hasta 2 de octubre de 2020. Pero es que, y dada la situación pandémica provocada por el COVID-19, la nueva entrada en vigor ha cambiado puesto que “ha obligado durante estos últimos meses a las diferentes administraciones públicas a priorizar la asignación de recursos humanos y tecnológicos al robustecimiento de las infraestructuras y medios tecnológicos existentes para garantizar su funcionamiento, la prestación de los servicios públicos por sus empleados de forma no presencial” y de esta forma se atrasó por seis meses hasta 2 de abril de 2021 según prevé el Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales. Plazo que no parecía sencillo de cumplir, pero que finalmente, con distintas carencias se ha mantenido y reforzado por el RD 203/2021 que fija precisamente esa fecha para su entrada en vigor.

dicha demora -sobre todo en aquellos supuestos en que ya se tiene implantado el registro electrónico- y son aplicables las previsiones de la de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre de desarrollo de la misma relativos a las materias mencionadas, que justificarían que las personas obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración están obligadas a ello. Por otro lado, se situaba la postura de quienes entendían que la obligatoria presentación electrónica de documentos a las Administraciones públicas, por las personas obligadas a ello, no les puede ser impuesta dada la literalidad de la disposición final séptima, con lo que podrá realizarse a través del registro electrónico respecto de las Administraciones que ya lo tuviesen implantado al amparo de la disposición transitoria cuarta, o podría seguir realizándose de forma presencial en las modalidades contenidas en el artículo 16.4 LPAC (Lozano, 2020)³.

En este sentido, y manteniendo la imposibilidad de su entrada en vigor, la sentencia del TSJ de Castilla la Mancha núm. 286/2017, de 27 de diciembre de 2017 (recurso 286/2017) mantuvo la intervención presencial de una persona jurídica hasta octubre de 2018, asumiendo la tesis de la parte apelante y entendiendo que “la inadmisión de los escritos presentados en papel tanto en el Registro de la Comunidad de Madrid como por correo certificado debieron haber sido admitidos por el Ayuntamiento”. O, si nos referimos a los efectos de la subsanación por falta de presentación electrónica de la solicitud, la sentencia del TSJ de Castilla y León núm. 968/2018, de 30 de octubre de 2018 (rec. 356/2018), al considerar que el artículo 68.4 de la LPAC todavía no había entrado en vigor cuando se interpuso el recurso en el año 2017 al haberse prorrogado su entrada en vigor hasta octubre de 2018⁴.

³ Entiende dicha autora que:

“Esta ampliación del plazo de plena entrada en vigor de la Administración electrónica, al igual que la anterior, no afecta a la vigencia, desde el 2 de octubre de 2016, de la obligatoriedad de que ciertos administrados se comuniquen electrónicamente con las Administraciones Públicas conforme a las disposiciones de la LPAC (arts. 14.2 y 14.3).

Sin embargo, esta obligación de los administrados sigue viéndose flexibilizada, hasta el 2 de abril de 2021, en dos sentidos:

a) En primer lugar, y de modo evidente, ningún perjuicio podrá derivarse para el particular que no haga uso de la comunicación electrónica, aun siendo uno de los obligados a hacerlo, cuando la Administración no cuente todavía con el Punto de Acceso general electrónico o con los registros electrónicos necesarios para ello.

b) Pero, además, en los casos de Administraciones que sí hayan completado su adaptación electrónica y exijan este medio de comunicación, existe sobrada base jurídica para argumentar que, en el supuesto de presentarse en soporte papel una solicitud que debía haber sido electrónica, los efectos de la subsanación siguen siendo, hasta el 2 de abril del 2021, los previstos en el art. 32.3 del Real Decreto 167/2009, y no los estipulados por la LPAC, pues la vigencia de este precepto se prorroga expresamente por la disposición derogatoria única.2 de la LPAC.”

⁴ Polémica que se ha mantenido también en las redes sociales, y en los blogs respectivos, entre Diego Gómez de mercado. («La subsanación electrónica del art. 68.4 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo») y «Réplica a Sevach sobre la subsanación electrónica del art. 68.4 Ley 39/15»), y J. R. Chaves García «La controvertida subsanación electrónica»).

En cualquier caso, y con independencia de cual sea el resultado de ese debate doctrinal y jurisprudencial, el mismo ha perdido su vigor con la aprobación del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos que ha puesto punto y final a este *impasse*, no sin ciertas críticas, dadas las carencias aún subsistentes para hacer efectivas todas las consecuencias derivadas de las disposiciones legales.

En cualquier caso, lo cierto es que, como se apuntaba, son en estos extremos donde radica la base para el tránsito de una Administración analógica a otra digital. Y todavía estamos en el limbo de su efectiva entrada en vigor que, a la vista de los cambios y transformaciones que acontecen en la sociedad, no parecería admitir más demoras.

De otro lado, y antes de comenzar su análisis, ha de apuntarse que, a la vista de las normas dictadas, lo cierto es que se produce cierta confusión entre distintos conceptos que serán objeto de estudio en este capítulo - muy específicamente entre sede electrónica y páginas web- o entre portal y punto de acceso-, aunque indudablemente, hemos de reiterarlo, la puesta en marcha de cualquier iniciativa para digitalizar efectivamente la Administración tiene en éstos y en su entrada en vigor la clave de bóveda para la puesta en marcha de una Administración digital y de ahí precisamente el interés de su análisis y el examen de sus requisitos.

II. LOS PUNTOS DE ACCESO ELECTRÓNICO: CONCEPTO Y PRINCIPIOS QUE LO RIGEN.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la LPAC, referente a los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas, los ciudadanos tienen derecho a comunicarse con las administraciones públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración⁵.

Por otro lado, y en lo que se refiere a la comunicación desde las Administraciones al ciudadano, el artículo 43.4 contempla, asimismo, que los interesados de los procedimientos podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso

⁵ Desde el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital se ha elaborado la Carta de Derechos Digitales de España, actualmente sujeta al trámite de consulta pública, uno de los compromisos del denominado plan España Digital 2025. En su apartado XVI, titulado Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas su apartado 1 reconoce el derecho de igualdad en el acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas. A tal fin se promoverán políticas públicas activas que garanticen el acceso a los sistemas y los procedimientos. Y en su apartado 5 se recoge, de forma expresa, que se ofrecerán alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que opten por no utilizar recursos digitales.

Y, finalmente, en su artículo 53, al enumerar los derechos del interesado en el procedimiento administrativo, contempla el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y añade, que quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar dicha información en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso.

En definitiva, puede decirse que el derecho en general, como ya se ha subrayado por la doctrina (Cotino, 2017: 48), ahora no es a comunicarse presencialmente, sino electrónicamente a través del punto de acceso. Esto significa que ha desaparecido ese derecho de opción que consagraba la anterior legislación, sin perjuicio del derecho de asistencia que se recoge en el artículo 12 LPAC.

Todo ello ha sido determinante para la articulación de un conjunto de normas, tanto en la Administración General del Estado⁶, como en las Comunidades Autónomas⁷, que han procedido a regular y sistematizar con ello qué ha de entenderse por

⁶ En concreto, para el caso de la Administración General del Estado (AGE), la regulación de su Punto de Acceso General se encontraba regulada, hasta la aprobación del RD 203/2021, en el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrollaba parcialmente la LAE que en su artículo 9 indicaba que éste contendrá la sede electrónica que, en este ámbito, facilita el acceso a los servicios, procedimientos e informaciones accesibles de la AGE y de los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. También podrá proporcionar acceso a servicios o informaciones correspondientes a otras administraciones públicas, mediante la celebración de los correspondientes convenios.

El acceso se organizará atendiendo a distintos criterios que permitan a los ciudadanos identificar de forma fácil e intuitiva los servicios a los que deseen acceder.

El Punto de Acceso General podrá incluir servicios adicionales, así como distribuir la información sobre el acceso electrónico a los servicios públicos de manera que pueda ser utilizada por otros departamentos ministeriales, administraciones o por el sector privado.

La orden ministerial de creación del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado (PAG) y su sede electrónica es la HAP/1949/2014, que concretó los servicios a los que debe permitir el acceso desde el mismo.

El PAG permite, de esta forma, acceder a los portales de los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos vinculados o dependientes de los mismos, acceso a su propia sede electrónica y a las sedes electrónicas de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos vinculados o dependientes.

De igual modo, el PAG permitirá también acceder a los diferentes servicios que la Administración pone a disposición de los ciudadanos y, especialmente, los más usados por los ciudadanos.

Será, además, el punto de acceso al Portal de Transparencia y a otros portales destacados de ámbito estatal como el Portal de Datos abiertos, la Ventanilla Única de la Directiva de Servicios y aquellos de naturaleza similar.

El PAG dispondrá, además, de un área restringida o privada para los usuarios donde éstos podrán consultar sus datos. Esta área restringida se implementó mediante la Carpeta Ciudadana.

El PAG dispone también de un espacio de información administrativa de carácter horizontal de todos los departamentos ministeriales y organismos públicos, vinculados o dependientes sobre temas que sean de especial interés para el ciudadano, como las ayudas, becas, subvenciones, empleo público y legislación.

Por otro lado, el PAG es punto de entrada también para permitir la participación ciudadana desde el punto de vista de permitir la interacción de los ciudadanos a través de redes sociales más extendidas.

⁷ Merece la pena la mención a la regulación efectuada en Cataluña a través del Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital que desarrolla la 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, en relación con los servicios digitales

puntos de acceso electrónico, las clases de éstos y los principios por los que han de regirse⁸.

Ciertamente, la aprobación del RD 203/2021, en este punto con carácter básico salvo lo referido en su apartado 4º, ha venido a colmar una laguna existente en las previsiones legales establecidas en 2015 en este aspecto. De esta forma, dicho Reglamento dispone que las Administraciones Públicas contarán con un Punto de Acceso General electrónico (PAGe), que facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente. Y, añade, que el PAGe dispondrá de una sede electrónica, a través de la cual se podrá acceder a todas las sedes electrónicas y sedes asociadas de la Administración Pública correspondiente.

En el caso de Andalucía, el Decreto 622/2019 define al punto de acceso electrónico en su artículo 14 como el conjunto de páginas web agrupadas en un dominio de Internet cuyo objetivo es ofrecer a la ciudadanía, de forma fácil e integrada, el acceso a la información y los recursos y servicios disponibles. Se recuperó, en este sentido, al menos parcialmente, la definición de punto de acceso electrónico que aparecía en el Anexo de la LAE y que recordemos se refería a éste como “conjunto de páginas web agrupadas en un dominio de internet cuyo objetivo es ofrecer al usuario, de forma fácil e integrada, el acceso a una serie de recursos y de servicios dirigidos a resolver las necesidades específicas de un grupo de personas o el acceso a la información y servicios de una institución pública”. La aprobación del RD 203/2021, con carácter básico y la aclaración de qué ha de entenderse por PAGe, quizás demandaría una puesta al día de la norma andaluza.

El apartado 2 del artículo citado establece, de otro lado, los principios por los que se ha de regir la concepción y el funcionamiento de estos puntos de acceso electrónico, detallando que éstos responderán a los principios de veracidad, transparencia, publicidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad, interoperabilidad y actualización de la información y de los servicios a los que den acceso, y atenderán a lo establecido en materia de identidad corporativa de la Administración de la Junta de Andalucía, así como a las normas que regulen

⁸ Recordemos, a estos efectos, que la STC 55/2018, DE 24 de mayo de 2018 desestima el recurso contra los arts. 13.a) y 53.1.a), párrafo segundo, LPAC, relativos al Punto de Acceso General electrónico realizado por la Generalidad de Cataluña entendiéndose que se establecía un único punto de acceso para todas las Administraciones. Se razona que éste no se define en la LPAC, que se limita a configurarlo como «portal de entrada» obligatorio, que permite al interesado conocer aspectos tales como el órgano competente para la instrucción y resolución del procedimiento, su estado de tramitación o el sentido del silencio administrativo, así como acceder a las notificaciones y documentos. De hecho, tanto el art.53.1.a) como su DA 2ª, permiten deducir que no es un punto único para todas las administraciones. Por ello, se considera que la impugnación es preventiva en este aspecto.

la presencia de la Junta de Andalucía en Internet. Se recuperan así algunos de los principios que ya se establecía el artículo 4 de la LAE y que, como es conocido, no se llevaron al texto de la LPAC y LRJSP refiriéndose a éstos -veracidad, integridad y actualización- solo a propósito de la sede electrónica.

Y se detallan, en concreto, como puntos de acceso electrónico los siguientes: el Portal General de la Junta de Andalucía, los portales específicos a estos efectos creados y la sede electrónica. Aunque, ciertamente, es esta última la de verdadera relevancia en orden a hacer efectivos las previsiones establecidas en la legislación procedimental. No en vano, el artículo 17.4 prevé que las actuaciones que requieran la identificación o firma de la ciudadanía por medios electrónicos en los procedimientos administrativos⁹, necesariamente tendrán lugar en puntos de acceso electrónico que ostenten la condición de sede electrónica y en el artículo 18.1 que todos los puntos de acceso electrónico que tengan la condición de sede electrónica deberán hacerlo constar de forma visible e inequívoca dada la importancia que, a los efectos referidos, tiene la condición de sede electrónica en el punto de acceso. Es preciso reseñar la distinción entre medios de identificación y firma electrónica, ya que la exigencia de esta última sólo se contempla en determinados supuestos que están previstos en forma legal, aunque, a estos efectos, nos remitimos al capítulo correspondiente de este volumen¹⁰.

En realidad, y a efectos prácticos, ya se trate del punto de acceso general, o de los específicos creado a estos efectos, los puntos de acceso electrónico se reconducen a las sedes electrónicas o portales de acceso por más que, efectivamente, ambos conceptos pudiesen ser delimitados técnicamente en forma independiente, como

⁹ Entre los distintos medios que se prevén está el certificado digital, el DNI electrónico y el sistema Clave que es un sistema para identificarse electrónicamente en las relaciones con las Administraciones Públicas mediante pin, credenciales, certificado + SMS (opcional).

¹⁰ En cuanto a la identificación de la Administración Pública recordemos que el artículo 40 de la LRJSP establece que las mismas pueden identificarse mediante el uso de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos que se exigen por la legislación de firma electrónica, que es la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

Los certificados electrónicos de identificación de las Administraciones Públicas deberán incluir el número de identificación fiscal y la denominación correspondiente o la identidad de la persona titular en el caso de los sellos electrónicos de órganos administrativos.

Las características técnicas generales del sistema de firma y certificados aplicables a los sellos electrónicos son las derivadas del Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

Estos sellos electrónicos, así como las características de los certificados electrónicos y los prestadores que lo expiden, han de ser públicos y accesibles por medios electrónicos y debe facilitarse por las Administraciones Públicas los medios suficientes y adecuados para facilitar la verificación de sus sellos. El servicio de validación para la verificación de los certificados de sello electrónico será “VALIDE” accesible desde la Sede Electrónica del Gobierno de España.

En aquellos supuestos de información publicada por la Administración Pública en su portal propio de internet, se presume la identificación de la misma.

así hace la normativa andaluza y se desprende de los artículos 17 y 18 del Decreto andaluz referido más arriba¹¹. Pero lo cierto es que, como se apuntó por la doctrina (Cerrillo, 2017: 797), es el portal de internet el que fue objeto de regulación como punto de acceso electrónico derivado de lo específicamente dispuesto, respecto de éste, en el art. 39 LRJSP. Situación normativa que ahora, y tras la aprobación del RD 203/2021, queda mucho más clarificada.

II.1 Portal General de la Junta de Andalucía.

En coherencia con la regulación efectuada, y siguiendo la estela prevista en el artículo 39 LRJSP, el artículo 15 del Decreto andaluz define al Portal de la Junta de Andalucía como el punto de acceso general electrónico que se constituye en la dirección electrónica disponible a través de redes de telecomunicación cuya titularidad, gestión y administración corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía, y que tiene por objeto poner a disposición de la ciudadanía toda clase de servicios e informaciones relacionadas con la Comunidad Autónoma de Andalucía de manera gratuita, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reguladora de la información y atención a la ciudadanía y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos¹².

Dicho Portal cumple con dos funciones básicas, lo que completa la regulación efectuada por la LRJSP que no especificaba éstas de forma exacta. Así, en la normativa andaluza podemos encontrar el contenido y la funcionalidad que ha de tener dicho punto de acceso. Por un lado, y de acuerdo con dicha normativa, el mismo deberá permitir el acceso a la información institucional, así como la relativa a la transparencia y participación ciudadana, según la normativa vigente, sistematizándose y facilitándose de manera clara e intuitiva el acceso a todos los

¹¹ No es la opción, sin embargo, de otras normas autonómicas que, como en el caso de Cataluña (artículo 36), declara que la Sede electrónica de la Administración de la Generalidad de Cataluña también es el Punto de acceso general electrónico de acuerdo con la normativa del procedimiento administrativo común (opción, asimismo, de otras normas autonómicas anteriores a la LPAC como el Decreto 113/2010 de 5 de noviembre, de acceso electrónico a los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears). O, en normas más recientes, como en el caso de Galicia, el artículo 53.5 de la Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia declara que el Portal web institucional de la Xunta de Galicia realizará las funciones del Punto de acceso general electrónico del sector público autonómico. Idéntica opción realizada, en el caso de Cantabria, por el artículo 8 del Decreto 60/2018, de 12 de julio, por el que se regula el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el uso de medios electrónicos en su actividad administrativa y sus relaciones con los ciudadanos, que, sin embargo, distingue en ese punto de acceso general un acceso a los servicios administrativos de carácter general e información administrativa y sectorial, y otro acceso a la sede electrónica, donde se ofrecerán servicios administrativos de tramitación electrónica.

¹² Con carácter básico los artículos 39 de la Ley 40/2015 y el artículo 5.1 del RD 203/2021 establecen que se entiende por portal de internet el punto de acceso electrónico cuya titularidad corresponda a una Administración Pública, organismo público o entidad de derecho público que permite el acceso a través de internet a la información y, en su caso, a la sede electrónica o sede electrónica asociada correspondiente.

puntos de acceso electrónico y a los datos de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía en formato abierto y reutilizable, sin perjuicio de que también sea posible el acceso directo a los mismos¹³. Inclusive, y añadida a esa función, el Decreto también prevé que podrá proporcionar acceso a servicios o informaciones de otras Administraciones y entidades del sector público.

De otro lado, y en relación al derecho a relacionarse mediante un punto de acceso general electrónico reconocido a todas las personas en la legislación del procedimiento administrativo común, el Portal de la Junta de Andalucía, según se detalla en la norma habrá de facilitar de manera intuitiva el acceso a los servicios de administración electrónica que se ofrecen a la ciudadanía lo que implica obligaciones de estructuración de la información y de diseño que así lo haga posible. Eso sí, se advierte que sin perjuicio de que también sea posible el acceso directo a dichos servicios.

Y en orden a hacer efectivos los principios, a los que antes se hacía referencia, se establecen dos tipos de responsabilidades sobre éste, a saber: la primera, relativa al mantenimiento, gestión y evolución tecnológica de la infraestructura del Portal de la Junta de Andalucía que corresponderá a la Consejería competente en materia de dirección, impulso y gestión de la política digital en lo concerniente a las nuevas tecnologías aplicadas al Gobierno Abierto; de otro, y a fin de garantizar la integridad, veracidad y actualización de los datos facilitados de tal forma que los contenidos del Portal se muestren de forma conjunta, homogénea, ágil y adecuada a las necesidades de las personas usuarias, se atribuye a cada Consejería la responsabilidad, conforme a las instrucciones que se dicten por la Consejería competente en materia digital, sobre los datos facilitados, que incluye, asimismo, la realizada por sus entidades instrumentales y consorcios adscritos.

II.2 Portales específicos.

Junto a ese Portal general, y como ya se adelantó, se prevé la existencia de portales específicos en el artículo 16 a fin de difundir de manera más directa la información relativa a una concreta competencia o materia.

La creación y supresión de dichos portales se sujeta, eso sí, a un procedimiento específicamente establecido y se fija como marco competencial para tomar dicha decisión a las Consejerías competentes por razón de la materia. Varias previsiones, a estos efectos, es importante destacar:

¹³ Se hace preciso especificar que, con carácter básico, el artículo 5.2 del RD 203/2021 advierte de que los portales de las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta los contenidos, formatos y funcionalidades que en la normativa de reutilización, accesibilidad y transparencia se establezcan como obligatorios para los sitios web.

- En primer lugar, que su creación exigirá orden de la persona titular de dicha Consejería, previo informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de dirección, impulso y gestión de la política digital en lo concerniente a las nuevas tecnologías aplicadas al Gobierno Abierto.
- En segundo lugar, que dicha orden de creación deberá establecer su ámbito de aplicación, la Consejería, entidad instrumental o consorcio titular y responsable de su funcionamiento y de la información y servicios que se presten mediante el mismo.
- Por último, que dicha decisión ha de obedecer a ciertos criterios, entre los que se citan, el de racionalidad, eficiencia y proximidad a la ciudadanía.

No obstante, lo anterior excluye a dos portales específicos que se regirán por su legislación específica y, sólo con carácter supletorio, por la norma andaluza. Se trata, como ya podrá imaginarse, de los perfiles de contratante y del punto general de entrada de facturas electrónicas.

Por lo que se refiere al perfil del contratante, éste es el instrumento tecnológico a través del cual se facilita a la ciudadanía, a través de medios electrónicos, información sobre la actividad contractual de los órganos de contratación, asegurando así la transparencia y el acceso público a la información en esta materia. Su regulación se introdujo a través, en primer término, por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que con posterioridad se trasladó a su Texto Refundido, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y cuya previsión se mantuvo con un contenido equivalente en la actual Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

La finalidad del perfil de contratación como ya se ha apuntado, y se hace explícito en la propia Ley Contratos Sector Público (artículo 63), es la de asegurar la transparencia y el acceso público a la información y documentos relativos a la actividad contractual. Eso sí, la aportación de la información mediante el perfil de contratante no puede menoscabar a otros medios de publicidad previstos por la propia normativa sobre contratación pública (por ejemplo, en boletines oficiales), inclusive los que puedan venir establecidos por normativa autonómica.

Ahora bien, en este caso, el acceso a la información del perfil de contratante será libre, no requiriendo identificación previa, a salvo, lógicamente, del acceso a servicios personalizados asociados al contenido del perfil de contratante tales como suscripciones, envío de alertas, comunicaciones electrónicas y envío de ofertas, entre otras. Sus datos han de publicarse en formatos abiertos y reutilizables, que permanecerán accesibles al público durante un periodo de tiempo no inferior a

5 años, sin perjuicio de que se permita el acceso a expedientes anteriores ante solicitudes de información y, además, y dada su finalidad el sistema informático que soporte el perfil de contratante deberá contar con un dispositivo que permita acreditar fehacientemente el momento de inicio de la difusión pública de la información que se incluya en el mismo.

Dos tipos de información suministra dicho perfil: una potestativa, y así la Ley establece, con carácter general, que éste podrá incluir cualesquiera datos y documentos referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación; y otra, de carácter preceptivo, que en todo caso deberá contener tanto la información de tipo general que puede utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación como puntos de contacto, números de teléfono y de fax, dirección postal y dirección electrónica, informaciones, anuncios y documentos generales, tales como las instrucciones internas de contratación y modelos de documentos, así como la información particular relativa a los contratos que celebre detallándose, en su apartado 3, qué información cómo mínimo ha de constar específicamente respecto de cada contrato.

El segundo portal específico, con contenido propio, es el que se refiere al punto general de entrada de facturas electrónicas. Como es conocido, la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público¹⁴, establece diversas medidas para promover el uso de la factura electrónica en las Administraciones Públicas y cuya finalidad no es otra que agilizar los procedimientos de pago a los proveedores y se conozcan con más detalle las facturas pendientes de pago (Delgado, 2014). Entre dichas medidas se encuentra la obligación de disponer, por parte del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, de un punto general de entrada de facturas electrónicas, a través del cual se recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a las entidades vinculadas o dependientes.

En este sentido, las Comunidades Autónomas podrán crear sus propios puntos generales de entrada, o bien podrían adherirse a la utilización del que proporcione el Estado. En el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía se dictó la Orden de 29 de enero de 2015, por la que se regula el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como el uso de la factura electrónica en la Administración de la Junta de Andalucía y en las entidades del sector público andaluz. Dicha Orden aborda dicha regulación con varias previsiones:

¹⁴ Se completa dicha norma con la Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio, por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas y por el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre.

- De un lado, se define el ámbito de aplicación del Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a través del cual se podrán presentar las facturas electrónicas que se dirijan a la Administración de la Junta de Andalucía y a las entidades del sector público andaluz, previendo que las entidades locales andaluzas puedan adherirse a la utilización de este.
- De otro, se establecen sus funciones, acceso, procedimiento, conexiones con otros sistemas informáticos y custodia de las facturas electrónicas.
- Asimismo, se prevé que el Punto General de Entrada proporcionará información a las personas o entidades que hayan presentado facturas electrónicas y que formulen consulta sobre su estado de tramitación.
- Por último, se establecen determinadas disposiciones para la implantación de la factura electrónica, como los supuestos de obligatoriedad del uso de la misma y la inclusión de la facturación electrónica en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos.

II.3 La Sede electrónica.

Los artículos 17 a 20 del Decreto referido se ocupan de las sedes electrónicas. Los dos primeros abordan, con carácter general, los requisitos para la creación de sedes electrónicas y los contenidos que han de tener éstas y los restantes se refieren consecutivamente a la regulación de las sedes electrónicas general y específicas.

La sede electrónica que, como es conocido, fue un concepto introducido por la LAE, se configura en el artículo 38 de la LRJSP como el canal de comunicación electrónica entre los ciudadanos y la Administración andaluza, es decir, como aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a ésta en el ejercicio de sus competencias¹⁵. En este sentido, se ofrece la garantía de la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma. Bien es cierto que, como en la norma estatal, la titularidad puede ser única o compartida como seguidamente veremos.

En la norma andaluza se sigue similar definición, lo que no aclara exactamente qué ha de entenderse por sede electrónica y provoca cierta confusión, que ya había sido denunciada por la doctrina (Martín Delgado, 2010: 503), entre sede

¹⁵ El Anexo de la LAE definía a la dirección electrónica como “identificador de un equipo o sistema electrónico desde el que se provee de información o servicios en una red de comunicación”.

electrónica concebida exclusivamente como dirección electrónica o como el espacio virtual de una Administración Pública, es decir, el portal o punto de acceso en la terminología de la LRJSP (Cerrillo i Martínez, 2017: 805). Y distinción que no era una cuestión menor, pues como se apuntaría, ello era determinante de la extensión de las garantías previstas para la sede electrónica (Martín Delgado, 2017: 505). Situación que se ha aclarado con el RD 203/2021, que manteniendo la definición del artículo 38 de la LRJSP, aclara en su artículo 9.1, con carácter básico, que mediante dicha sede electrónica se realizarán todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o a servicios que requieran la identificación de la Administración Pública y, en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas lo que, en cualquier caso, excluye que pueda ser considerada meramente una dirección electrónica.

Como en el caso de los puntos de acceso puede haber varias sedes electrónicas. En efecto, el propio Decreto contempla que podrán establecerse distintos tipos¹⁶: a) Sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía; b) Sedes electrónicas de cada Consejería; c) Sedes electrónicas derivadas; d) Sedes electrónicas compartidas.

Y, asimismo, se regula la creación de dichas sedes electrónicas, siguiendo el mandato establecido en la LRJSP que había omitido establecer un procedimiento en este punto remitiendo a cada Administración Pública dicha tarea¹⁷. Y al respecto, al igual que se establecía en el desarrollo reglamentario de la LAE, se establece en la norma andaluza que habrá de tener lugar mediante orden que deberá de establecer, al menos, las siguientes previsiones:

¹⁶ El artículo 10.1 del RD 203/2021 establece, respecto de este punto y con carácter básico, que se podrán crear una o varias sedes electrónicas asociadas a una sede electrónica atendiendo a razones técnicas y organizativas. Y añade que la sede electrónica asociada tendrá consideración de sede electrónica a todos los efectos.

¹⁷ El artículo 10.2 del RD 203/2021, con un discutible carácter básico dada la falta de habilitación legal establecida en la LRJSP, se ocupa -a diferencia de la LRJSP que no se refería a ello- al contenido del instrumento de aprobación o supresión de una sede electrónica. En este sentido, el artículo 10.2 de dicho RD establece que el acto o resolución de creación o supresión de una sede electrónica o sede electrónica asociada será publicado en el boletín oficial que corresponda en función de cuál sea la Administración Pública titular de la sede o sede asociada y también en el directorio del Punto de Acceso General Electrónico que corresponda. En el caso de las entidades locales, el boletín oficial será el de la provincia al que pertenezca la entidad.

El acto o resolución de creación determinará, al menos:

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

- a) La Consejería, agencia o consorcio titular de la sede y responsable de su funcionamiento y de la integridad, veracidad y actualización de la información y de los servicios que se presten mediante la misma.
- b) La dirección electrónica en la que será accesible.
- c) El ámbito de aplicación de la sede.
- d) Los contenidos y servicios que se prestarán mediante la misma.

Asimismo, dicha orden de creación y las actuaciones subsiguientes deberán garantizar la disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y trazabilidad de los contenidos y servicios de las sedes electrónicas, conforme a los criterios del Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica.

El artículo 18 va a detallar los contenidos y servicios de las sedes electrónicas que, en su caso, se creen, estableciendo a estos efectos los siguientes¹⁸:

- a) Identificación de la sede electrónica y de su titularidad.
- b) Indicación de la fecha y hora oficial, que será la misma para todas las sedes electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía.
- c) Información necesaria para la correcta utilización de la sede electrónica.
- d) Relación de procedimientos, trámites y servicios disponibles en la sede electrónica; en particular, acceso al Catálogo de Procedimientos y Servicios.
- e) Acceso al Registro Electrónico Único, al calendario de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos administrativos, a la información sobre los formatos de documentos admisibles en el registro y a la ampliación de plazos eventualmente derivada de fallos del sistema de registro.
- f) Directorio de los códigos de identificación de los órganos o unidades administrativas del ámbito de la sede.
- g) Sistemas de identificación y firma electrónica que se admiten en los servicios, procedimientos y trámites del ámbito de la sede.
- h) Relación de los sellos electrónicos y sistemas de firma para la actuación administrativa automatizada que se utilizan en los servicios, procedimientos y trámites disponibles en la sede.
- i) Acceso a la Carpeta Ciudadana.
- j) Acceso a las notificaciones electrónicas.

¹⁸ En un extenso artículo, que se declara básico y nuevamente hay que mostrar nuestro escepticismo sobre ello, el artículo 11 del RD 203/2021 detalla los contenidos y servicios de las sedes electrónicas y de las asociadas que desborda las previsiones establecidas en la norma andaluza incorporando ítems no previstos en la misma.

- k) Relación de las sedes electrónicas derivadas y acceso a las mismas.
- l) Información y acceso al medio para la formulación de sugerencias y reclamaciones.

Como puede comprobarse, la finalidad de la norma es que en una sede electrónica se puedan realizar prácticamente todos los trámites sin exigir la presencia y desplazamiento físico de los ciudadanos. Su complejidad, por tanto, desde un punto de vista técnico, resulta notoria, ya que ha de conjugar tanto un sistema de seguimiento de expedientes que permita la trazabilidad de los mismos y que garantice el acceso tanto por parte de la ciudadanía, como por parte de los empleados públicos responsables de los mismos. Todo ello convierte a la sede electrónica en el elemento técnico esencial a fin de articular las iniciativas de digitalización de los procedimientos que afectan al ciudadano y del catálogo de servicios y procedimientos de la Administración de la Junta de Andalucía.

II.3.1 Sede electrónica general.

El artículo 19 del Decreto aborda la regulación específica de la sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía. Su concepción es integral en el sentido de que, no solo habrá de abordar los contenidos y servicios mínimos como sede electrónica anteriormente referidos, sino que, así mismo, se podrán encontrar todos los procedimientos administrativos, así como los servicios de administración electrónica dirigidos a la ciudadanía en la Administración de la Junta de Andalucía. En particular, la norma detalla los siguientes:

- a) Acceso a la relación de sedes electrónicas creadas por la Administración de la Junta de Andalucía.
- b) Acceso al directorio geográfico de oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Junta de Andalucía.
- c) Acceso al Registro electrónico de apoderamientos.
- d) Acceso a la pasarela de pagos electrónicos.
- e) Acceso al sistema para contrastar la autenticidad de las copias en soporte papel de documentos electrónicos expedidas por la Administración de la Junta de Andalucía.

La creación de ésta se prevé, a diferencia de las sedes electrónicas específicas, mediante orden conjunta de las Consejerías competentes en materia de administración pública y transformación digital y la titularidad de la misma corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que respecto de la misma se prevea una triple responsabilidad: por un lado, y en cuanto al mantenimiento y evolución tecnológica, corresponde a la Consejería competente en materia de transformación digital; por

otro, y en cuanto a la gestión y supervisión de contenidos de carácter general, corresponde a la Consejería competente en materia de administración pública; por último, y en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con las materias de que se trate, de los datos, documentos, informaciones, contenidos y servicios accesibles en la Sede electrónica general, corresponderá a cada Consejería, agencia o consorcio.

II.3.2 Sedes electrónicas específicas, derivadas y compartidas.

En lo relativo a las sedes electrónicas específicas, la regulación efectuada establece, en forma preceptiva, que en cada Consejería existirá una sede electrónica que será creada mediante orden de dicha Consejería, previo informe preceptivo favorable de la Consejería competente en materia de transformación digital a la que será de aplicación lo ya comentado, con carácter general, para las sedes electrónicas.

Con carácter optativo, se establece la posibilidad de creación de sedes derivadas, tanto de la sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía, como en el ámbito de cada Consejería, las cuales deberán resultar accesibles desde ésta última, sin perjuicio de que sea posible el acceso electrónico directo a las mismas. E igual previsión se establece para el ámbito de una Agencia o un Consorcio. En todo caso, y para la creación de las mismas, se atenderá a los principios de especialización, de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, y exigirán la respectiva orden de una Consejería (ha de suponerse que conjunta en el caso de que se trate de una sede derivada de la sede electrónica general), previo informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de transformación digital.

En cualquier caso, y respecto de este último punto, la doctrina (Cerrillo i Martínez: 2017: 807) se ha preguntado si es posible la titularidad de una sede electrónica por parte de entidades de derecho privado que, sin embargo, ejerzan potestades administrativas a las que, en estos supuestos, se aplica la LRJSP o la posibilidad de incluir a aquellas entidades que ejerzan funciones o potestades públicas, así como a los que prestan servicios públicos en relación a todo aquello referido con los mismos.

Por último, y en este caso, a través mediante convenios de colaboración, se podrán crear sedes electrónicas compartidas, cuyos contenidos serán los que se determine en su instrumento de creación, por la Administración de la Junta de Andalucía y otras Administraciones Públicas. Será competente para la suscripción de estos convenios, por parte de la Administración de la Junta de Andalucía, la Consejería competente en materia de transformación digital y por las Consejerías afectadas por los contenidos de la sede, y serán publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

III. LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS.

III.1 La regulación del registro electrónico en la legislación procedimental común.

En el ámbito estatal y autonómico (también en el ordenamiento local)¹⁹, las leyes generales de régimen jurídico y procedimiento administrativo hasta hace unos años vigentes contemplaban la existencia de una o varias unidades administrativas cuya finalidad era, en lo esencial, realizar un doble trámite dirigido a dotar de seguridad jurídica las actuaciones administrativas tanto de la Administración como de los ciudadanos²⁰, a saber: de un lado, servir de órgano de recepción de los documentos dirigidos a la Administración y remitirlos a la unidad administrativa que correspondiese acreditando la recepción de éstos; y, de otro lado y en sentido inverso, acreditar la salida de documentos administrativos dirigidos a los destinatarios de los mismos²¹. Se trata, como puede deducirse, de una misión

¹⁹ En el ámbito de las entidades locales, al registro municipal, se refiere el art. 151 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, que establece que «en todas las entidades locales habrá un Registro General para que conste con claridad la entrada de los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente» (apartado primero). La regulación sobre el registro municipal se refiere a este registro general, pues el apartado segundo establece que «el Registro General permanecerá abierto al público todos los días hábiles durante las horas prevenidas en la legislación de procedimiento administrativo común» (apartado segundo); y ello porque, con independencia del registro general, cada entidad local podrá habilitar otros registros: «La existencia de un único Registro General se entenderá sin perjuicio de su organización descentrada, adaptándolo a las características de la organización de los servicios de la entidad local» (apartado tercero).

²⁰ La Ley de procedimiento administrativo de 1958, su art. 37 disponía que «1. El horario de despacho al público en las Oficinas de la Administración deberá ser coordinado entre los distintos centros de una misma localidad y uniforme en cada uno de ellos, y lo suficientemente amplio para que no se causen pérdidas de tiempo a los interesados. 2. En caso de afectar el servicio a gran número de administrados, se habilitará un horario compatible con el laboral».

Posteriormente, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, estableció en su art. 38, apartado quinto, que «cada Administración pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos previsto en el art. 35». Junto con el registro general, el apartado segundo del mismo art. 38 preveía que cada Administración pueda crear otros registros auxiliares: «Los órganos administrativos podrán crear en las unidades administrativas correspondientes de su propia organización otros registros con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Dichos registros serán auxiliares del registro general, al que comunicarán toda anotación que efectúen»

²¹ Las funciones que, de acuerdo con las normas procedimentales, debe realizar el registro son las siguientes:

- La recepción, y la anotación del asiento de entrada, de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se dirijan a cualquiera de los órganos de las Administraciones Públicas (en el caso de la AGE y de la CCAA) y de los dirigidos a los órganos de los Entes Locales titulares del registro y a las AAPP con las que estos entes hayan suscrito convenio.
- La anotación del asiento de salida de los escritos y comunicaciones de los órganos de la propia Administración titular del registro que se dirigen a terceros.
- La expedición de recibos acreditativos de la presentación en el registro de las solicitudes, escritos y comunicaciones.
- La remisión de los escritos y comunicaciones a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes.
- La expedición de copias selladas de los originales presentados en el registro y la realización de los cotejos, y la expedición de las copias compulsadas, con el original.

adjetiva o instrumental aunque no, por ello, exenta de relevancia jurídica y que se conecta con la garantía de los derechos de la ciudadanía (Rego Blanco, 2017: 998).

Entre estas unidades se diferenciaba entre el registro general y los registros auxiliares que, en su caso, cada órgano administrativo pudiera tener. En cualquier caso, y como en su momento pusiera de manifiesto la doctrina (Blasco, 2007:179) éstos personifican la materialidad de la Administración electrónica y son un elemento esencial, aunque no exclusivo, para la relación con la Administración. De esta forma, se ha indicado que el verdadero papel del «registro electrónico común» de una Administración Pública es el de servir como una «ventanilla única» al ciudadano para presentar cualquier documento dirigido a la Administración titular del registro (Canto López, 2012: 268).

En el caso de Andalucía, la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (posterior a la entrada en vigor de la LAE), procedió a regular los registros y archivos en los artículos 82 a 87. Al respecto, el artículo 82.4 establecería, al igual que como hemos visto preveía la legislación procedimental común, la existencia de los registros generales y auxiliares, y además previó la singularidad de que los registros generales de los Ayuntamientos actuarían como registros de entrada para la recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía.

A su vez, el artículo 83 regulaba los registros telemáticos que, de acuerdo con dicha norma, estarían habilitados para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a los procedimientos, las actividades o los servicios contemplados en las disposiciones autonómicas que establezcan la tramitación telemática de los mismos. Y el artículo 85, por último, diferencia el registro del libro de sugerencias y reclamaciones

En cualquier caso, y hasta esos momentos, como puede deducirse, la relación con la Administración era esencialmente de manera presencial y en base a un documento de papel, de tal forma que la sede física del registro articulaba todas las cuestiones organizativas y, por ello, hasta la generalización de la utilización de las técnicas informáticas, la organización y funcionamiento del registro giraba entorno a los problemas que generaba su sede física (Sibina Tomàs, 2009: 107).

Antes de la aprobación de la Ley 11/2007, de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los servicios públicos (LAE), este marco general se completaba con la regulación, después derogada por la LAE, de los registros telemáticos en el apartado 9 del artículo 38 de la LRJPAC. De acuerdo con lo que establecía dicho artículo, los registros telemáticos debían respetar las exigencias previstas para los registros

administrativos, es decir, debían garantizar la constancia, en cada asiento que se practicara, de un número, epígrafe extensivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procediese, y persona u órgano administrativo al que se enviara, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registrara.

La LAE, en su sección primera del capítulo III, dedicada al régimen jurídico de los registros electrónicos (arts. 24 a 26), recogió de nuevo este instrumento jurídico cuya función sirve, como ya sabemos ya que la metodología no afecta a la función, para la presentación de cualquier escrito o solicitud ante la Administración Pública titular del mismo, es decir, los registros electrónicos se presentan como lugares adecuados para la relación electrónica de los ciudadanos con la Administración, donde se produce la presentación y remisión de escritos, solicitudes, documentos y comunicaciones en el modelo de administración electrónica. Y se configuran como un instrumento esencial para el ejercicio del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos.

Bien que, aunque no definidos en la LAE, la doctrina lo definió como «el registro electrónico constituye una modalidad de registro informatizado caracterizado por su aptitud para dejar constancia de las actuaciones administrativas o de los ciudadanos entablada a distancia» (Valero Torrijos, 2007: 109) o como «una aplicación informática disponible en la sede electrónica del órgano administrativo titular de la misma capaz de recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones. Esta aplicación de registro electrónico debería integrarse formalmente en el registro general convencional de dicho órgano de forma que el registro electrónico comunique toda anotación que se realice en el mismo al registro general» (Martínez Gutiérrez, 2009: 507).

Las funciones que la LAE asignaba a los registros electrónicos coinciden en lo relativo a “la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones” (artículo 24.1 de la LAE), y por ello la disposición de creación de este tipo de registros debía establecer la clase de documentos (tasados o no) que admitiría el registro en cuestión (información que, debidamente actualizada, habría de facilitarse obligatoriamente en la sede electrónica de acceso al registro, artículo 25.2 de la LAE). La función de recepción de documentos, como en los registros tradicionales, era la principal tarea de los registros electrónicos, pero no la única. Y es que, en efecto, dispersas por la LAE se encontraban otras funciones que igualmente se encomiendan a estos registros, como son la de expedición de recibos de la presentación de los referidos documentos (artículo 25.3 de la LAE), o la de anotación de los asientos de entrada al registro (la atribución de esta función se deduce del artículo 25.3 de la LAE, que establece que los recibos de presentación

tendrán que incluir “el número de entrada de registro”, e implícitamente, el de los asientos de salida). En cualquier caso, cabe destacar que había una diferencia de funciones entre los registros presenciales y los electrónicos tal cual se configuraban en esta norma (Sibina Tomás, 2009:109-110)²²

La nueva Ley de Procedimiento administrativo de las Administraciones Públicas ha dado un paso más y, de esta forma, instaura la obligación de disponer de un registro electrónico, caracterizado por la funcionalidad todos los días del año (lo que ya se dejaba entrever en la propia jurisprudencia europea)²³. De esta forma, se rompen las barreras del tiempo y el espacio en esta actividad administrativa (artículo 16)²⁴. A diferencia de la LRJPAC, que garantizaba la “integración informática

²² Dicho autor expone que la diferencia de funciones atribuidas en la LRJPAC a los registros en general y en la LAE a los registros electrónicos, se circunscribe:

- Los registros electrónicos sólo admiten documentos (electrónicos) dirigidos a órganos de la Administración titular del registro;
- Sin perjuicio de que deba existir un sistema de registro suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones electrónicas dirigidos a cada Administración Pública, el resto de registros electrónicos pueden establecer de manera tasada los documentos electrónicos normalizados que admiten y los procedimientos respecto de los que cabe presentar estos documentos;
- El recibo que se libra de la recepción de los documentos (electrónicos) tiene un contenido más amplio (el recibo no consiste en una copia sellada, sino en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro);
- Los registros electrónicos (salvo en el caso de los registros previstos en el artículo 24.2 de la LAE, en los que la norma de creación sólo permite presentar concretos documentos electrónicos normalizados) deberán admitir los documentos que se acompañen a la solicitud, escrito o comunicación, siempre que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad, y también deberán generar recibos acreditativos de la entrega de estos documentos, que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados (artículo 25.4 de la LAE).

²³ En efecto, en el caso *Lawyer Partners A.S. contra Eslovaquia*, STDH de 16 de junio de 2009, se considera que se viola el derecho del demandante al acceso a un tribunal como consecuencia de la inadmisión de demandas en soporte electrónico que afectaban a un elevado número de personas ante el rechazo del tribunal a registrarlas, indicando que carecían de los recursos informáticos para recibir y procesar las presentaciones realizadas y firmadas electrónicamente.

Es preciso referirse aquí a las previsiones transitorias segunda y cuarta de la LPAC que disponen:

- Disposición transitoria segunda Registro electrónico y archivo electrónico único

Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico y el archivo electrónico único, en el ámbito de la Administración General del Estado se aplicarán las siguientes reglas:

- Durante el primer año, tras la entrada en vigor de la Ley, podrán mantenerse los registros y archivos existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley.
- Durante el segundo año, tras la entrada en vigor de la Ley, se dispondrá como máximo, de un registro electrónico y un archivo electrónico por cada Ministerio, así como de un registro electrónico por cada Organismo público.

- Disposición transitoria cuarta Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general

Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones.

²⁴ La STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018 realiza interesantes consideraciones sobre la Administración electrónica y la competencia del Estado para promover su implantación generalizada, siempre y cuando se deje a las Comunidades Autónomas el margen inherente a su potestad de autoorganización. En tal sentencia se razona en torno que fórmulas tales como la adhesión a las plataformas del Estado sean voluntarias o no y, así, en su FJ 11 analiza la impugnación de la DA 2ª LPAC que regula esta adhesión, configurándola como voluntaria, aunque exigiendo que la no adhesión se justifique en términos de eficiencia, garantizándose en

en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo” (art. 38.3), si bien “atendiendo al grado de desarrollo de los medios técnicos de que dispongan” (disposición adicional segunda), la LPAC transforma todos los registros existentes en registros electrónicos, a salvo de las nuevas oficinas de asistencia en materia de registros.

En efecto, junto a este horario ininterrumpido, las oficinas físicas administrativas han de mantener un horario regulado de atención a los ciudadanos, especialmente a las personas que no están obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración. En este sentido, la oficina de asistencia prevista en la norma se articula con la idea de facilitar la incorporación de los ciudadanos con dificultades digitales al procedimiento administrativo electrónico, mediante la puesta a disposición de todas las herramientas y mecanismos que contribuyan a facilitar dicha incorporación²⁵. Idea ésta que impulsa a la nueva configuración organizativa y funcional de los tradicionales registros, que ya no pueden ni deben limitar su función a la recogida de documentación, sino que, mucho más allá de esta tradicional misión, habrán de incorporar la atención, la información y la asistencia a la ciudadanía en sus relaciones con una nueva Administración de carácter digital.

De esta forma, el apartado 4 de dicho artículo contempla que los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

estos casos la interoperabilidad. La sentencia parte de la base de que el Estado puede promover válidamente ex, art. 149.1.18 CE, la implantación generalizada, al menor coste posible, de medios electrónicos en las administraciones. Puesto que la adhesión a los sistemas estatales es voluntaria, no se invade la autonomía organizativa de las CCAA y aunque se exija a éstas el respeto a los mandatos de eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ello es perfectamente constitucional, tratándose de obligaciones ya recogidas en los arts. 31.2 y 135 CE. La obligación, contenida en el párrafo segundo de la DA 2ª, según la cual las Comunidades Autónomas y entes locales han de justificar ante el Ministerio de Hacienda, que pueden prestar el servicio de forma más eficiente manteniendo sus propios registros o plataformas, ésta sería inconstitucional si supusiera la necesaria aprobación ministerial de la decisión. Sin embargo, la DA admite otra interpretación según la cual se trataría de una mera obligación formal de justificación en el expediente. Esta interpretación conforme se lleva al fallo.

²⁵ El apartado 5 del artículo 16 LPAC prevé, a estos efectos, que los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

Asimismo, y en el ámbito de la Junta de Andalucía, el artículo 27.3 del Decreto 622/2019 contempla que los escritos y documentos presentados de manera presencial en una oficina de atención en materia de registros deberán ser digitalizados en ésta para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales a la persona

interesada, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros (nueva denominación del tradicional registro)²⁶.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

En cuanto a sus funciones, se prevé como preceptiva realizar el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos; de otro lado, y como función adicional, aunque no necesariamente con un carácter preceptivo, también se prevé que se podrán anotar en el mismo la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares. No obstante, y además de la operatividad en su funcionamiento, las previsiones normativas reguladoras del registro actúan en un plano fundamental para las relaciones electrónicas, por cuanto en la sede electrónica de acceso a cada registro ha de figurar la relación actualizada de trámites y procedimientos que pueden iniciarse en el mismo lo que conecta, en el caso de Andalucía, con las previsiones específicamente establecidas en los artículos 10 y 11 del Decreto 622/2019 a las que al ocuparnos de la normativa autonómica nos referiremos.

Se contempla, asimismo, la posibilidad de registros electrónicos propios de los organismos públicos vinculados o dependientes, por su personalidad jurídica propia, aunque también se indica su necesaria interoperabilidad e interconexión con el de su Administración matriz, que habrá de funcionar «como un portal».

²⁶ El art. 16.7 dispone que «las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas en las que se prestará asistencia para la presentación electrónica de documentos»; es decir, los documentos, todos, se presentan al registro de la Administración de forma electrónica, tanto si lo presenta por este medio directamente un administrado que está obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración, como si lo hace una persona no obligada, con la particularidad respecto de este último, que podrá acudir a las dependencias administrativas con su documento original y se le prestará la asistencia adecuada para su digitalización que se le devolverá, y se procederá a su registro electrónico, emitiéndose «automáticamente un recibo consistente en una copia autenticada del documento de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro, así como un recibo acreditativo de otros documentos que, en su caso, lo acompañen, que garantice la integridad y el no repudio de los mismos». La Disposición adicional cuarta relativa a estas oficinas refuerza dicha obligación y prevé que las Administraciones Públicas deberán mantener permanentemente actualizado en la correspondiente sede electrónica un directorio geográfico que permita al interesado identificar la oficina de asistencia en materia de registros más próxima a su domicilio.

La creación de los registros electrónicos se considera relevante, razón por la cual se exige su publicación en el diario oficial que corresponda en cada caso, dándosele también publicidad a través de la sede electrónica. Su contenido mínimo incluye, según el artículo 16, el órgano o unidad responsable de su gestión, la fecha y hora oficial y los días declarados inhábiles (a partir del cambio normativo, también los sábados).

Junto a esta primera versión del registro, la Ley 39/2015 regula dos modalidades del segundo tipo, a saber, el registro electrónico de apoderamientos previsto en el artículo 6 y el registro de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas a los que después aludiremos al tratarse de normativa básica aplicable a Andalucía.

III.2 La legislación autonómica de Andalucía en materia de registro electrónico.

III.2.1 Las comunicaciones externas: el Registro electrónico único.

El capítulo V del Decreto, al que reiteradamente hemos hecho referencia, regula la configuración del Registro Electrónico Único partiendo, eso sí, de la normativa preexistente. Se añade ahora la posibilidad de que las agencias de la Administración de la Junta de Andalucía, así como los consorcios adscritos, utilicen el Registro Electrónico Único cuando ejerzan potestades administrativas.

De esta forma, el artículo 26, referido al Registro Electrónico Único en el que quedará constancia de la entrada y salida de documentos, se articula bajo la responsabilidad de la Consejería competente en materia de administración pública, sin perjuicio del soporte tecnológico que corresponderá a la Consejería competente en materia de transformación digital. Éste es único, como ya hemos mencionado, respecto de los órganos y entidades contemplados en el artículo 2.1, sin perjuicio de que agencias, consorcios y entidades instrumentales privadas puedan utilizar otros en sus relaciones de Derecho Privado.

El Registro Electrónico Único será accesible en las sedes electrónicas, rigiéndose por su fecha y hora oficial y habrá de constar en éste, tanto el calendario de días inhábiles, como la relación actualizada de trámites que pueden realizarse en el mismo, articulada mediante el Catálogo de Procedimientos y Servicios (artículo 11).

Así, y en relación a este último aspecto, el Catálogo de Procedimientos y Servicios se concibe como un instrumento que ofrece información general permanente y actualizada sobre los procedimientos administrativos y servicios dirigidos a la ciudadanía, en cumplimiento de la legislación del procedimiento administrativo

común, según mencionábamos con anterioridad. El contenido del Catálogo de Procedimientos y Servicios se nutrirá de la información disponible en el Registro de Procedimientos y Servicios y comprenderá, al menos, la siguiente información básica sobre cada procedimiento:

- a) Denominación.
- b) Código.
- c) Consejería, agencia o consorcio.
- d) Descripción.
- e) Plazo máximo para resolver y notificar o publicar.
- f) Sentido del silencio administrativo.
- g) Los formularios normalizados establecidos para el procedimiento, con indicación de si tienen carácter obligatorio o no.
- h) Plazo y modo de presentación de la solicitud, en su caso.
- i) Normativa reguladora.
- j) Requisitos a cumplir por las personas interesadas.
- k) Documentación y datos a aportar por las personas interesadas.

Y, respecto, de cada servicio se contemplan las siguientes previsiones básicas:

- a) Denominación.
- b) Código.
- c) Consejería, agencia o consorcio.
- d) Descripción.
- e) Modo de solicitud o acceso, en su caso.

En cuanto a su funcionamiento, el Registro Electrónico Único funcionará, conforme establece el artículo 28, de forma ininterrumpida para la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones. Sólo cuando concurran razones justificadas de mantenimiento técnico u operativo indispensable podrá interrumpirse, por el tiempo imprescindible, la recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones en el registro. En tal caso, el órgano competente podrá determinar la ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar tanto la incidencia técnica acontecida como la ampliación concreta del plazo afectado por los mismos medios en que se publicó el establecimiento de dicho plazo. Asimismo, producirá la recepción automática de los documentos y emitirá automáticamente un justificante de dicha recepción que se hará llegar inmediatamente a la persona interesada a la dirección electrónica que ésta haya indicado.

De otro lado, se dispone que este Registro será interoperable con los registros del resto de Administraciones Públicas, en los términos establecidos por la legislación del procedimiento administrativo común, garantizándose 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 electrónicos.

III.2.2 Las comunicaciones electrónicas interiores en la Administración de la Junta de Andalucía.

El artículo 29 dispone que las comunicaciones entre los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía y de éstos con las agencias y consorcios adscritos, se realizarán por medios electrónicos, asegurándose la interoperabilidad y mediante estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado por la ciudadanía, garantizándose su trazabilidad integral, así como su carácter fehaciente cuando sea necesario.

Dicha previsión ha tenido el correspondiente desarrollo normativo mediante la Orden de 3 de febrero de 2021, por la que se regulan las comunicaciones electrónicas interiores en la Administración de la Junta de Andalucía, que constituye el desarrollo tanto de las previsiones establecidas tanto en el artículo 29 como de las contempladas en el artículo 36 que mandata a la Administración de la Junta de Andalucía a que adopte las medidas adecuadas para la implantación de medios electrónicos en la gestión de su actividad administrativa, en las comunicaciones, relaciones, trámites y prestaciones de servicios con la ciudadanía, así como en sus comunicaciones internas.

En dicha Orden se procede a la regulación de las comunicaciones electrónicas interiores entendidas como aquellas que se producen entre los órganos y unidades de la Administración de la Junta de Andalucía, las agencias administrativas y las agencias públicas empresariales, de régimen especial y consorcios adscritos, en estos tres últimos casos cuando vengán a ejercerse potestades administrativas o se trate de actuaciones sometidas a derecho público según lo ya expresado.

De esta forma, y para garantizar la trazabilidad y constancia fehaciente de la actuación administrativa realizada, el artículo 4 impone que de toda comunicación electrónica interior deberá quedar garantizada la trazabilidad de:

- a) La entidad, órgano o unidad que la emite y de la que la reciba.
- b) La fecha y hora en que se produzca tanto la emisión como la recepción, que deberá ser simultánea.

- c) Código de la comunicación.
- d) Los documentos que conforma, adjunta o contiene la comunicación electrónica interior²⁷.
- e) La denominación de la comunicación interior, con indicación del asunto de la misma.

Y añade que, además, cuando se trate de comunicaciones relativas a solicitudes de informes, requerimientos de documentación o cualquier tipo de actuación administrativa de la que se deriven efectos jurídicos, deberá garantizarse el carácter fehaciente de la fecha y hora en que se produzca la comunicación, así como de la entidad, órgano o unidad que envía la comunicación, y de quien la recibe.

El sistema de envío figura regulado en el Capítulo III, y se concibe como un sistema de envío general de comunicaciones electrónicas en el que tendrán cabida tanto las comunicaciones electrónicas interiores entre las entidades, órganos y unidades incluidos en el ámbito de aplicación de esta orden, como las comunicaciones electrónicas procedentes de otras Administraciones Públicas que se dirijan a las citadas entidades, órganos y unidades a través del Sistema de Interconexión de Registros entre las Administraciones Públicas²⁸. Eso sí, siempre que no exista un soporte específico de tramitación procedimental, en cuyo caso se utilizará éste.

²⁷ En cuanto al formato de los documentos el artículo 8 dispone que:

1. El documento principal deberá estar generado en alguno de los formatos estándares no editables que permitan la transmisión de las comunicaciones electrónicas interiores y la firma, en su caso.
2. En el caso de los documentos anexos, la aplicación informática de soporte admitirá formatos abiertos y/o propietarios de uso extendido que permitan el envío de todo tipo de documentos.
3. El sistema informático recogerá un listado de formatos admitidos, así como el tamaño máximo permitido para el envío de la comunicación.

²⁸ El artículo 7, referido a las comunicaciones electrónicas interiores en el sistema informático de envío general, prevé los siguientes extremos:

1. Las comunicaciones electrónicas interiores consisten en un documento principal y, en su caso, uno o varios documentos anexos.
2. El documento principal es aquel que contiene el texto objeto de la comunicación. Este documento deberá estar firmado en el caso de comunicaciones de las que se deriven efectos jurídicos, generando el sistema informático de soporte para la transmisión de la comunicación electrónica interior el correspondiente proceso de firma.
3. Los documentos anexos podrán o no estar firmados electrónicamente.
4. El alta de una comunicación se realizará en el sistema informático. A continuación, se generará una ficha de datos a cumplimentar por la persona usuaria que contendrá la información general del documento principal que se va a trasladar.
5. Cumplimentados los campos pertinentes, incorporados los documentos oportunos y finalizado en su caso el proceso de firma, el sistema permitirá el envío de la comunicación.
6. Cuando una comunicación tenga un contenido común y varios órganos o unidades destinatarias, se generarán tantas comunicaciones como unidades receptoras se hayan determinado.
7. En el caso de comunicaciones relativas a procedimientos o servicios que estén dados de alta en el Registro de Procedimientos y Servicios, se podrá asociar la comunicación con el código que tenga asignado en el mencionado Registro.
8. En el caso de comunicaciones que incorporen documentos de carácter confidencial, éstos deben incluir algún tipo de cifrado de forma que solo puedan acceder a los mismos la persona o personas a las que se les hayan enviado las correspondientes claves de acceso. Las claves de acceso se enviarán a través de cualquier otro medio que garantice su seguridad.

III.3 El Registro electrónico de apoderamientos²⁹.

El registro electrónico de apoderamientos facilita la acreditación de la representación, tanto con carácter general como para trámites específicos, para los cuales se prevé la posible coexistencia del mismo con otros particulares donde se inscriban los poderes otorgados para la realización de trámites específicos, siendo interoperables entre sí. Ello permitirá comprobar la representación de quienes actúan en la Administración Pública en nombre de un tercero, mediante la consulta a otros registros administrativos similares, al registro mercantil, de la propiedad y a los protocolos notariales. Dicha representación será otorgada por un máximo de cinco años, siguiendo las reglas establecidas en el artículo 6 de la Ley 39/2015 y en las normas de desarrollo en relación al contenido del apoderamiento.

Es destacable reseñar aquí la Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y en el registro electrónico de apoderamientos de las Entidades Locales y se establecen los sistemas de firma válidos para realizar los apoderamientos *apud acta* a través de medios electrónicos que declara su carácter básico (disposición final) y que contempla tres modelos de poderes y un modelo de revocación de los poderes otorgados. Las tres categorías de poderes son:

Cuando la comunicación lleve aparejada documentación confidencial en soporte físico, ésta deberá enviarse externamente al sistema en sobre cerrado.

En todo caso, ni en el cuerpo del mensaje, ni en el asunto, se debe indicar ningún dato que permita identificar el contenido de la comunicación

²⁹ Es importante resaltar que el párrafo segundo del número 4 del artículo 6 fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 55/2018 de 24 de mayo. En general, el régimen de registro de poderes recogido en la LPAC no se cuestiona y podría enmarcarse en el título de bases de régimen jurídico de las Administraciones del art. 149.1.18 CE. Sin embargo, el concreto apartado impugnado, contempla la aprobación por Orden del Ministro de Hacienda, con carácter básico, de modelos de poderes inscribibles, no solo en los registros electrónicos estatales sino en los de otras administraciones públicas. Por tanto, este precepto «*está, simplemente, confiando tareas de gestión o administración a un órgano del Estado*» cuando los títulos competenciales del art. 149.1.18 CE se refieren a competencias normativas y la doctrina constitucional solo admite, en este marco, la asunción por el Estado de competencias ejecutivas en casos «muy excepcionales» [por todas, STC 45/2017, FJ 3.d)]. En relación con la aprobación de formularios, la STC 70/1997, FJ 4, condicionó una ampliación semejante «*a que sea indispensable para lograr las finalidades inherentes a dichos modelos teniendo en cuenta a estos efectos que suele haber otras posibilidades dentro del marco constitucional y estatuario...*» sin que corresponda al Tribunal decidir sobre la fórmula precisa. Por ello, ante la falta de razonamiento específico de la demandada que justifique la excepcionalidad en este caso, se anula el precepto. Se añade que el sentido de centralizar el diseño y aprobación de los modelos de poder es facilitar que una Administración pueda comprobar ágilmente y con garantías la representación inscrita en el registro electrónico de otra, lo que depende, más que de la Administración que apruebe el modelo de poder, de la interoperabilidad de los diferentes registros electrónicos. La LPAC obliga a que ésta sea plena y existe una amplia regulación estatal, aprobada con participación de las Administraciones Públicas y aplicable a todas ellas, que concreta los instrumentos para alcanzarla (Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad). La misma LPAC asegura la homogeneidad de los registros al fijar detalladamente, en el art. 6.3, el contenido mínimo de los asientos registrales y modelos de poder a lo que suma la posibilidad que tiene siempre el Estado de promover otras técnicas de normalización a través de instrumentos de colaboración.

- a) Los poderes generales para que el apoderado pueda realizar en nombre del poderdante cualquier actuación administrativa y ante cualquier Administración Pública.
- b) Los poderes que permiten al apoderado actuar en nombre del poderdante para cualquier actuación administrativa ante una Administración u Organismo concreto.
- c) Los poderes que permiten al apoderado actuar en nombre del poderdante únicamente para la realización de determinados trámites especificados en el poder.

Bien es cierto que, aunque dicha norma permite a cada Comunidad Autónoma aprobar los modelos de poderes inscribibles en el registro cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración, el mismo no ha sido desarrollado en el ámbito andaluz (si salvamos el ámbito tributario donde si existe una Orden de 10 de junio de 2005, por la que se regula el Registro Telemático Tributario dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda y las notificaciones, certificados y transmisiones telemáticas en el ámbito de la Administración Tributaria de la Junta de Andalucía).

III.4 El Registro electrónico de funcionarios habilitados.

El registro de funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, u otro sistema equivalente, representó, en la legislación procedimental dictada en 2015, una novedad a destacar en lo que se refiere a la fe pública administrativa con carácter general en las Administraciones Públicas. Y es que, en efecto, el artículo 27 de la LPAC, tras regular las copias electrónicas de documentos en soporte papel, exige que este proceso se traduzca en un fichero electrónico que contenga la imagen codificada, fiel e íntegra del documento, constando en los metadatos del documento electrónico resultante su condición de copia.

Para ello, articula dicho sistema de acreditación que deberá mantenerse actualizado respecto de los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación, exigiendo la constancia en éste de los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

III.5 El rechazo de escritos en el Registro Electrónico.

El artículo 27 del Decreto 622/2019 aborda aquellos supuestos en que, por parte de la Administración andaluza, puede ser objeto de rechazo en el registro los

escritos en los que concurra una serie de circunstancias, todas las cuales han de ser interpretadas en forma restrictiva y debidamente motivada sin que, lógicamente, puedan referirse al fondo (Rego, 2017: 1035). En forma expresa, se prevé que cuando se rechace la presentación de un escrito por las causas expuestas, la persona interesada tendrá derecho a solicitar un recibo a efectos de constancia del intento de presentación y de las causas que provocaron su inadmisión.

Las circunstancias recogidas en la norma andaluza:

- a) Cuando no conste el nombre, apellidos o denominación o razón social de la persona interesada en el procedimiento, así como su firma y número del Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente.
- b) Cuando se desconozca la Administración, órgano o entidad al que se dirija el escrito.
- c) Cuando la Administración o entidad, a la que pertenezca la unidad u órgano administrativo de destino, no se encuentre integrada en el sistema de interoperabilidad de las Administraciones Públicas³⁰.

No obstante lo cual, añade, asimismo, otras dos causas. La primera causa, perfectamente justificada, consistente en que se podrán rechazar los documentos electrónicos que contengan código malicioso o dispositivo susceptible de afectar a la integridad o seguridad de los sistemas, informando de ello a la persona que presenta el documento³¹. Y una segunda, derivada de las limitaciones tecnológicas aún existentes, aunque sin duda menos justificada e indebidamente ausente de concreción, que consiste en que, asimismo, podrán rechazarse aquellos escritos que, de forma debidamente justificada a fin de garantizar la compatibilidad técnica

³⁰ El artículo 156 de la Ley 40/2015 recoge el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) que “comprende 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. El ENI fue establecido anteriormente en el artículo 42 de la Ley 11/2007 y se materializa en el RD 4/2010, de 8 de enero que establece, en cuanto a su ámbito de aplicación, que será de aplicación a las entidades establecidas en el artículo 2 de la LAE. A este respecto, el citado artículo establece que será de aplicación a las Administraciones Públicas, entendiéndose por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas. Si bien advierte que no será de aplicación a las Administraciones Públicas en las actividades que desarrollen en régimen de derecho privado. Previsión ésta que, en el ámbito andaluz, sufre una importante matización en el apartado 6º del artículo 26 que dispone que la presentación en el Registro Electrónico Único de documentos dirigidos a las entidades a las que se refiere los apartados c) -agencias públicas empresariales y agencias de régimen especial- y d) -Consorcios- del artículo 2.1 podrá llevarse a cabo siempre que se trate de prestación de servicios o de procedimientos en los que se ejerzan potestades administrativas y así esté dispuesto en el instrumento jurídico que regule dicho procedimiento.

³¹ Encuentra antecedentes dicha causa en el artículo 29.1 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos que, sin carácter básico, regula esta causa.

de los documentos con las aplicaciones informáticas que se utilicen para la gestión electrónica de los servicios y procedimientos, superen las limitaciones de tamaño o de cualquier otra índole.

III.6 La utilización de formatos electrónicos formalizados.

El 29.1 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrollaba parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos contemplaba, sin carácter básico, la posibilidad, en el caso de utilización de documentos normalizados, y cuando no se cumplimentasen los campos requeridos como obligatorios en la resolución de aprobación del correspondiente documento, o cuando contenga incongruencias u omisiones que impidan su tratamiento, el rechazo del documento electrónico.

No se contempla expresamente tal causa en la normativa andaluza que, sin embargo, sí regula la utilización de formularios en el artículo 12 y se deduce la obligación de su utilización de lo establecido en el apartado 9 de ese artículo al disponer que todos los formularios y modelos específicos que tengan carácter obligatorio, por establecerlo así de manera expresa la norma o acto de aprobación, deberán ser publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía³². Y se deduce también del artículo 27 que permite la utilización de los mismos, si bien el apartado 2 de ese mismo artículo contempla que el Registro Electrónico Único permitirá la presentación de los datos y documentos que las personas interesadas deseen acompañar voluntariamente a los escritos.

Asimismo, el artículo 12 contempla determinadas previsiones para los formularios, a saber:

- Los formularios establecidos por la Administración de la Junta de Andalucía para la realización de trámites, independientemente del soporte en que se utilicen por parte de las personas interesadas, deberán estar inscritos en el Registro de Procedimientos y Servicios y se configurarán de manera intuitiva y fácilmente accesible, utilizando un lenguaje claro que favorezca su comprensión por la ciudadanía, bajo los principios de accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

³² A título de ejemplo puede consultarse la Resolución de 22 de diciembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se actualizan y publican los formularios tipo de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva.

A estos efectos, es necesaria la remisión a la Resolución de 17 de diciembre de 2020, por la que se aprueba la Guía de normalización e inscripción de formularios de la Junta de Andalucía de la Secretaría General para la Administración Pública. En ella se recoge tanto el proceso a seguir para la normalización e inscripción de los formularios como las características técnicas, de diseño y funcionales a que han de ajustarse los mismos conforme lo dispuesto en el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

Asimismo, serán objeto de normalización e inscripción en el Registro de Procedimientos y Servicios otros modelos específicos para el cumplimiento de obligaciones por parte de las personas interesadas o para facilitar la realización de actuaciones administrativas.

- Los formularios incluirán una cláusula que garantice el cumplimiento de los requisitos establecidos en materia de información sobre la protección de datos de carácter personal.
- Los formularios indicarán claramente qué datos o documentos son de aportación obligatoria por así exigirlo la normativa aplicable.
- A fin de garantizar el cumplimiento de lo previsto en los apartados 2 y 3 del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, si los datos o documentos que deban constar en el procedimiento ya obran en poder de alguna Administración Pública, los formularios permitirán que las personas interesadas manifiesten su oposición expresa a que se consulten, o bien puedan suministrar la información precisa para poder recabarlos, indicando el documento, Administración Pública, consejería o agencia y órgano que lo emitió o ante el que se presentó, así como el procedimiento o la fecha.
- En los formularios de los procedimientos administrativos se incluirá, en su caso, un apartado específico para que la persona física interesada indique si desea relacionarse en dicho procedimiento por medios presenciales o electrónicos. Esta opción no podrá ejercerse por quienes tengan el deber de relacionarse por medios electrónicos.
- En los formularios de los procedimientos administrativos se advertirá que todas las personas interesadas recibirán notificaciones por medios electrónicos, y que ese medio de notificación es preceptivo para quienes estén obligados a relacionarse por medios electrónicos, y de acceso voluntario para quienes no lo estén. Se incluirán apartados para que las personas interesadas puedan indicar una dirección de correo electrónico y, opcionalmente, dispositivo electrónico en el que recibir los avisos de notificaciones electrónicas. En este sentido, en el formulario se informará del sistema de notificaciones electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía, indicando que se procederá a dar de alta de oficio a las personas interesadas que no lo hayan hecho voluntariamente.
- Los formularios irán acompañados, siempre que su complejidad así lo aconseje, de las instrucciones necesarias para su correcta cumplimentación y presentación.
- Los formularios habrán de estar redactados en un lenguaje inclusivo.

IV. LA CARPETA CIUDADANA.

Con carácter básico el artículo 7.3 del RD 203/2021 establece *in fine* que la sede electrónica podrá incluir un área personalizada a través de la cual cada interesado, mediante procedimientos seguros que garanticen la integridad y confidencialidad de sus datos personales, podrá acceder a su información, al seguimiento de los trámites administrativos que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública competente.

En el caso de Andalucía, dicha previsión se contempla en el artículo 38 del Decreto 622/2019. En este sentido, la Carpeta Ciudadana es una funcionalidad para impulsar, homogeneizar y simplificar la relación electrónica con la ciudadanía, permitiéndole un acceso sencillo y rápido a diferentes tipos de información relacionada con sus trámites. En definitiva, es un servicio de la administración electrónica que permite a la ciudadanía tener acceso a la información de carácter personal en poder de las Administraciones Públicas, así como sobre los procedimientos en los que tenga condición de persona interesada.

La Carpeta Ciudadana, de esta forma, dispondrá, al menos, de la siguiente información administrativa particular, previa identificación de la persona interesada³³:

- a) Consulta al estado de tramitación y, en su caso, acceso al contenido de los expedientes de los procedimientos administrativos y servicios.
- b) Consulta de solicitudes o escritos presentados en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía.
- c) Acceso a las notificaciones electrónicas.
- d) Consulta de la información personal existente en las Administraciones Públicas previa autorización de la persona interesada.
- e) Acceso a certificados, tarjetas y carnés expedidos por la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y, en su caso, consorcios adscritos, que tendrán la consideración de copia electrónica auténtica.
- f) Cualquier otra que se estime de utilidad para mejorar los servicios que la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y, en su caso, consorcios adscritos prestan a la ciudadanía.

³³ Resulta interesante anotar que, en el caso de la Administración General del Estado y no en la norma andaluza, se detalla quiénes están habilitados para acceder a dicha carpeta y, de esta forma, el artículo 8.1 del RD 203/2021 establece, junto al interesado, que podrán acceder a la misma sus representantes legales y quienes ostenten un poder general previsto en el artículo 6.4.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, otorgado por el interesado e inscrito en el Registro Electrónico de Apoderamientos.

Con ello se facilita el ejercicio de los derechos de las personas interesadas en sus relaciones con la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y consorcios adscritos.

El sistema Carpeta Ciudadana se puso en marcha en versiones para app móvil y sitio web. Se podrá acceder a la Carpeta Ciudadana desde el punto de acceso general electrónico y sedes electrónicas de la Administración de la Junta de Andalucía a través de cualquier de los sistemas admitidos en la Plataforma Cl@ve, con certificado digital o mediante el uso de un código QR para autenticarse en la app para dispositivos móviles.

La Carpeta Ciudadana no almacena documentos ni datos de los expedientes de la ciudadanía; no almacena información de manera centralizada, sino que, por el contrario, la recaba de los sistemas de información de las Consejerías y entidades de la Junta de Andalucía que actúan como proveedores de la información.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLASCO DÍAZ, J.L. (2007): “La regulación local de la Administración electrónica”, en *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*. Castellón: Universidad Jaime I.

CANTÓ LÓPEZ, M. T. (2012), “La ordenación del sistema de registro electrónico en la Administración pública”, *Revista de Administración Pública*, nº 187.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2017), “Acceso a los servicios públicos y difusión de la información por medios electrónicos” *Tratado de Procedimiento administrativo común y Régimen jurídico básico del Sector Público* (coord. FERNÁNDEZ RAMOS, S.; GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J.). Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

COTINO HUESO, L. (2017), “El derecho y el deber de relacionarse por medios electrónicos (art. 14 LPAC). Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados (art. 12 LPAC), *Tratado de Procedimiento administrativo común y Régimen jurídico básico del Sector Público* (coord. . FERNÁNDEZ RAMOS, S.; GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS, J.). Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

DELGADO GARCÍA, A. M. (2014), “La regulación de la factura electrónica en el sector público”, *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, IDP Número 18.

SIBINA TOMÁS, D. (2009), “El registro electrónico”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 21.

LOZANO CUTANDA, B. (2020), “La modificación de la Ley 39/2015 proroga la entrada en vigor de la Administración electrónica: efectos sobre la «subsanción electrónica», *Diario La Ley*, nº 9695, Sección Tribuna.

MARTÍN DELGADO, I. (2010), “Concepto y régimen jurídico de la sede (administrativa) electrónica”, en *Administración electrónica: la Ley 2/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España* (coord.. COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.), Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.

MARTIN DELGADO, I. (2020), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la administración pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*. Madrid: Editorial Iustel.

MARTÍN QUERALT, J., “Una desigual aplicación del principio de igualdad de armas: las exigencias del Registro electrónico impuestas a ciudadanos y a la Administración”, *Carta Tributaria. Revista de Opinión*, N° 22.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2009), *Administración pública electrónica*, Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi,

RIVERO ORTEGA, R. y FERNÁNDEZ NIETO, A. (2016), “La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico, ¿estamos preparados?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 105

REGO BLANCO, M. D. (2017), “La presentación de solicitudes, escritos y documentos ante las Administraciones Públicas”, *Tratado de Procedimiento administrativo común y Régimen jurídico básico del Sector Público* (coord. FERNÁNDEZ RAMOS, S. ; GAMERO CASADO, E.; VALERO TORRIJOS). Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

VALERO TORRIJOS, J. (2007), *El régimen jurídico de la e-administración*. Granada: Editorial Comares.

EL ARCHIVO Y EL DOCUMENTO ELECTRÓNICO

M^a Pilar Rojas Martínez del Mármol¹

I. INTRODUCCIÓN: DOCUMENTO, AUGE DE LA TECNOLOGÍA Y SEGURIDAD JURÍDICA

El tema que vamos a analizar en el presente estudio es la categoría jurídica del documento electrónico a partir de su regulación en la Ley de Procedimiento Común (LPAC) y Ley del Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), respectivamente Ley 39/2015 y Ley 40/2015 de 1 de octubre, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante, RDAE) y la normativa autonómica andaluza. A partir del documento electrónico se analizará asimismo el archivo electrónico.

Aunque sería deseable iniciar con un breve estudio sobre la evolución de la escritura, el concepto del documento y su polivalencia, la relación entre ambos, sus ventajas y utilidad en distintos campos y, en especial, el jurídico, su evolución y la consideración del documento electrónico como una submodalidad de documento, razones de espacio nos lo impiden. Es por ello que nos centraremos en aquello que entendemos esencial para el objetivo último del trabajo remitiéndonos, en aquello que es imposible de abordar, a trabajos que analizan este concepto interdisciplinar desde un punto de vista histórico, archivístico, documentalista o jurídico (Galende Díaz et García Rupierez, 2003: 18; o Sendín García, 2006: 1-5)

A día de hoy, al ser por todos un hecho conocido, está de sobra hacer hincapié en la enorme incidencia que el desarrollo tecnológico tiene en la vida diaria y, en especial, en la vida jurídica, económica y empresarial y, con ello, en el ámbito de las relaciones jurídico administrativas. Baste pues una referencia al respecto.

¹ Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Granada. projas@ugr.es