

---

# El registro electrónico

Domènec Sibina Tomàs

*Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona*

**SUMARIO. 1. El tránsito de la regulación de los registros para presentar en forma presencial solicitudes, escritos y comunicaciones, a la regulación del registro electrónico en la LAE. 2. Las funciones de los registros. 3. Breve síntesis de la regulación del registro electrónico en la LAE.** 3.1. La derogación expresa de los preceptos de la LRJPAC reguladores de los registros telemáticos, y régimen jurídico aplicable a los registros electrónicos existentes y a los de nueva creación. 3.2. El contenido, a vuela pluma, de los artículos 24, 25 y 26 de la LAE, todos ellos dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE, salvo el artículo 24.4 de la LAE. **4. La necesidad de contextualizar el registro electrónico en el marco de la legislación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en el que debe integrarse el, aún hoy, régimen jurídico especial de las Administraciones Públicas electrónicas y la regulación especial del procedimiento electrónico administrativo común).** 4.1. Determinar las normas con rango legal y las relaciones ordinamentales aplicables a los aspectos nucleares del objeto de estudio (en este caso, los registros electrónicos). 4.1.1. El carácter de Ley especial de la LAE frente a la LRJPAC, respecto de la regulación del registro electrónico. 4.1.2. La LRJPAC y la LAE son leyes generales respecto del resto del ordenamiento jurídico estatal, que regulan aspectos del régimen jurídico y del procedimiento administrativo. El carácter prevalente de la legislación estatal especial (por ejemplo, la contratación electrónica). 4.1.3. La aplicación, con carácter supletorio, de los preceptos de la LAE que no se dictan al amparo del artículo 149.1.18 CE. 4.2. Los derechos reconocidos en la LRJPAC y en la LAE, y su relación con los registros electrónicos. 4.2.1. El carácter voluntario de la relación electrónica y las posibilidades de variar de medio de relación: el mantenimiento del consentimiento como criterio general para la relación electrónica y la obligación o no de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. Su incidencia en los registros electrónicos. 4.2.2. El derecho a la copia sellada y a acuses de recibo acreditativos de la relación electrónica realizada. 4.2.3. El ejercicio electrónico del derecho a formular alegaciones y derecho a aportar documentos adicionales (a tener presente en la gestión de los registros electrónicos). 4.2.4. El derecho a conocer electrónicamente el estado de los procedimientos, electrónicos o no. 4.2.5. El derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas. **5. La necesidad de contextualizar el registro electrónico respecto de las novedades más transformadoras que aporta la nueva legislación de la Administración electrónica en la relación ciudadano-Administración Pública, y en su organización y funcionamiento. En especial, la actuación administrativa automatizada. 6. La obligación de crear registro(s) electrónico(s) en las AAPP que integran el ámbito subjetivo de aplicación de la LAE. 7. La creación de un registro electrónico. 8. Los tipos de documen-**

**tos que pueden admitir los registros electrónicos. 9. El funcionamiento de los registros electrónicos.** 9.1. La información, relativa al registro electrónico, que debe obrar en la sede electrónica del registro. 9.2. La emisión de recibos acreditativos de la presentación de documentos. 9.3. El cómputo de plazos.

## Abreviaturas

LAE	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada parcialmente por la Ley 4/1999, de 13 de enero.
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
LPA 1958	Ley de procedimiento administrativo, de 17 de julio de 1958.
ROF 1986	Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

## 1. El tránsito de la regulación de los registros para presentar en forma presencial solicitudes, escritos y comunicaciones, a la regulación del registro electrónico en la LAE

El registro electrónico regulado en la LAE (artículos 24, 25 y 26) es un registro administrativo, y dentro de esta categoría,<sup>1</sup> se circunscribe al concreto tipo de registro cuya

---

1. MORELL OCAÑA, Luis, *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. La actividad de las AAPP. Su control administrativo y jurisdiccional*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 1999, ISBN 84-8410-363-3, p. 36 a 63, clasifica los registros entre:

–los que sirven a la protección del tráfico jurídico privado (registro civil, registro mercantil, registro de la propiedad, registro de fundaciones, etc.), que denomina la Administración Pública del Derecho privado;

–los que sirven para dar publicidad y en ocasiones capacidad de obrar a instituciones que canalizan el ejercicio de libertades públicas (el registro de confesiones religiosas, el registro de partidos políticos o el registro de sindicatos); y finalmente,

–los registros y ficheros de datos que se utilizan para llevar a cabo las relaciones jurídico-administrativas, que habitualmente comportan el conocimiento de datos de carácter personal y el sometimiento a la Ley Orgánica reguladora del tratamiento automatizado de datos personales.

En relación a los registros administrativos de titularidad pública, conforman un abanico muy grande de instrumentos distintos, entre los que destacan los registros fiscales (del que el más

función principal es la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones que se dirigen a las AAPP y que éstas dirigen a los ciudadanos, entendiendo por AAPP las definidas en el artículo 2 de la LRJPAC y en el artículo 2 de la LAE. Este tipo de registro ya se regulaba en la LPA de 1958<sup>2</sup> y se regula en el artículo 38 de la LRJPAC, que establece sus elementos estructurales (mediante una norma de carácter básico, amparada en el artículo 148.1.18 CE). Este precepto atiende de manera principal el aspecto organizativo u orgánico del registro, que no es al que se ha prestado mayor atención desde la doctrina administrativista, más atenta a su funcionalidad respecto del procedimiento administrativo. Concretamente, la doctrina administrativista habitualmente examina el registro al ponderar, en el procedimiento iniciado a instancia de parte, las importantes consecuencias procedimentales y sustantivas ligadas con el deber de resolver que impone la LRJPAC a la Administración, que conlleva la presentación en el registro de la solicitud que lo inicia.

En el ámbito organizativo, del artículo 38 de la LRJPAC, es preciso destacar:

–Que el precepto diferencia entre el registro general de uno o varios órganos administrativos y los registros auxiliares del general, al que comunicarán toda anotación que efectúen (y, por tanto, ello conlleva, en principio, una numeración propia e independiente de los asientos que se practiquen en el registro auxiliar). Una vez practicados los asientos en el registro auxiliar, se vierte la información al registro general, lo que permitirá acreditar la totalidad de asientos practicados en ambos.

---

importante, señala, es el que acredita el código de identificación fiscal de personas jurídicas y entidades, y el código de identificación fiscal de las personas físicas, además de toda clase de padrones registros para cada uno de los impuestos y tributos); las historias clínicas; los ficheros policiales; el registro central de penados y rebeldes; el registro de intereses de los cargos electos y los censos y registros profesionales.

Todos los registros administrativos sólo tendrían en común, señala este autor, la regulación hecha a través de la Ley Orgánica de protección de los datos personales sometidos a tratamientos automatizados.

2. Artículo 65 de la LPA 1958: “1.º En todo Ministerio u Organismo autónomo se llevará, para todas sus dependencias radicadas en un mismo inmueble, un único Registro, en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito, comunicación u oficio que sea presentado o que se reciba en cualquiera de dichas dependencias, y de los proveídos de oficio que hayan de iniciar el procedimiento cuando así lo acordare la autoridad que los adopte. 2.º Las dependencias centrales que radiquen en inmuebles distintos y las de ámbito territorial menor, llevarán su correspondiente Registro cada una de ellas. 3.º En la anotación del Registro constará, respecto de cada documento, un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de presentación, nombre del interesado u oficina remitente y Dependencia a la que se envía, sin que deba consignarse en el Registro extracto alguno del contenido de aquéllos. 4.º En el mismo día en que se practique el asiento en el Registro General se remitirá el escrito, comunicación u oficio a la Sección o Servicio a que corresponda, que acusará el oportuno recibo.”

- Que la actividad de recepción y remisión de escritos y comunicaciones que realiza el registro se configura como un trámite: “Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida (...) Concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas” (artículo 38. 2 de la LRJPAC). De hecho, en el procedimiento iniciado a instancia de parte, se trata del primer acto de trámite que se practica.
  - Que los registros, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 38, deberán instalarse en soporte informático mediante un sistema que garantizará: a) la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra, y b) la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo.
- Esta informatización del registro es ahora ya prácticamente una realidad en todas nuestras AAPP, a pesar de que la DA 2.<sup>a</sup> de la LRJPAC estableció su implantación gradual al prever que sería efectiva en la forma y plazos que determinaran el Gobierno, los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local, en función del grado de desarrollo de los medios técnicos de que disponían. Esta informatización de los registros ha comportado ya un cambio cualitativo y muy significativo en el funcionamiento de los registros.<sup>3</sup>
- Que los ciudadanos pueden presentar en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado o a cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, y en las oficinas de Correos, las solicitudes, escritos y comunicaciones que dirijan a cualquiera de los órganos de las Administraciones Públicas (todo ello sin perjuicio de los convenios que se firmen con los Entes Locales para el uso, con la misma finalidad, de sus registros). Esto exige que estos registros hagan llegar posteriormente estas comunicaciones al órgano al que se dirigen.
  - Que cada Administración Pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, y deberá hacer pública y mantener actualiza-

---

3. Respecto a la importancia, matizada, de este cambio, DELGADO PIQUERAS, FRANCISCO, “Los registros administrativos, informáticos y telemáticos”, en la obra colectiva *Administraciones Públicas y nuevas tecnologías*, coordinada por Jesús PUNZÓN MORALEDA, 2005, ISBN 84-8406-672-X, p. 139.

da una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y comunicación, así como los horarios de funcionamiento.

- La LRJPAC ha sido desarrollada en el ámbito autonómico mediante leyes de régimen jurídico y de administración de las CCAA. En algunas de ellas se regula el registro, y en lo que se refiere al plano organizativo que ahora planteamos, procederemos a destacar las normas siguientes:
- La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía (posterior a la entrada en vigor de la LAE), que regula los registros y archivos en los artículos 82 a 87. El artículo 82<sup>4</sup> establece, al igual que la LRJPAC, la existencia de los registros generales y auxiliares, y prevé la singularidad de que los registros generales de los Ayuntamientos actuarán como registros de entrada para la recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía. A su vez, el artículo 83 regula los registros telemáticos (terminología ya no utilizada en la LAE), que estarán 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 (no se trata del sistema de registros electrónicos que prevé el artículo 24.3 de la LAE, cuando establece: "... en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registro suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública"). El artículo 85 diferencia el registro del libro de sugerencias y reclamaciones ("En todas las consejerías, delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, delegaciones provinciales de las consejerías y agencias estará a disposición de la ciudadanía un libro en el que podrán formularse sugerencias o reclamaciones, sin que estas últimas tengan el carácter de recurso administrativo.")
- La Comunidad Autónoma de Asturias aprobó la Ley 2/1995, de 13 marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, en la que también diferencia entre registros generales y auxiliares.<sup>5</sup>

---

4. Artículo 82. Registros. "1. En todas las consejerías de la Junta de Andalucía existirá un registro general y los registros auxiliares que se establezcan. Asimismo, en las agencias administrativas, en las delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, en las delegaciones provinciales de las consejerías y en los órganos de ámbito inferior a la provincia que, en su caso, se creen existirá un registro general o un registro de carácter auxiliar. Reglamentariamente se establecerán los días y horarios en que deberán permanecer abiertas las oficinas de registro dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía. 2. Los registros generales de los Ayuntamientos actuarán como registros de entrada para la recepción de documentos dirigidos a la Administración de la Junta de Andalucía."

5. Artículo 8. Registros. "1. Sin perjuicio de lo establecido en la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, cada una de las consejerías que integran la Administración del Principado llevará su propio registro de documentos, con independencia de la existencia de un registro general. 2. Asimismo, en cada Consejería se podrán crear registros

- La Comunidad Autónoma de Illes Balears aprobó la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de las Illes Balears, que no regula de manera específica el registro, sin perjuicio de referirse a él cuando regula el derecho de presentar documentos.<sup>6</sup> En el mismo sentido, la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de Navarra<sup>7</sup> (ello sin perjuicio de que se regule el registro electrónico en el artículo 5 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra).
- La Comunidad Autónoma de Cantabria aprobó la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico de Gobierno y Administración de Cantabria, que prevé un registro general, adscrito a la Consejería de Presidencia, y registros auxiliares del anterior, dependientes de la Secretaría General de cada Consejería (artículo 105). Asimismo, ha aprobado el Decreto 152/2005, de 9 diciembre, de la Carta de Derechos de la Ciudadanía.<sup>8</sup>

---

propios en aquellos órganos administrativos que, por razón de su ubicación física o especialidad de sus funciones, así lo exijan para facilitar a los ciudadanos la presentación de escritos. Dichos registros serán auxiliares del registro de la Consejería respectiva al que comunicarán toda anotación que efectúen. 3. (...) 5. La relación de oficinas de registro propias de la Administración del Principado de Asturias, así como la relación de oficinas de registro concertadas y sus sistemas de acceso y comunicación y horario de funcionamiento, se hará pública por Resolución de la Consejería competente.”

6. Artículo 37. Derecho de presentación de escritos y documentos. “1. Cualquier ciudadano tiene derecho a presentar escritos y documentos en cualquier registro dependiente de la Administración autonómica, así como a obtener constancia de dicha presentación. Los encargados de los registros no podrán limitar o impedir la presentación por razones formales o derivadas del contenido del escrito, salvo en el caso de que del mismo documento no puedan extraer la información mínima necesaria para su tramitación.”

7. El artículo 9 (“Presentación de documentos”) de la Ley Foral 15/2004 establece que: “1. Cualquier ciudadano tiene derecho a presentar, previa acreditación de su identidad, escritos y documentos en cualquier registro dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, así como a obtener constancia de dicha presentación. 2. Los encargados de los registros no podrán limitar o impedir la presentación por razones formales o derivadas del contenido del escrito. En el caso de que del documento no se pueda extraer la información mínima necesaria para su tramitación, lo pondrán en conocimiento del interesado, y si éste no subsanara la carencia, podrán rechazar la admisión del documento, haciéndolo constar, en su caso, en el documento en cuestión. 3. Los órganos administrativos que por error reciban instancias, peticiones o solicitudes de los ciudadanos darán traslado de las mismas al órgano o unidad que resulte competente para conocer de dichos documentos. 4. Los ciudadanos tienen derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o que ya obren en poder de la Administración de la Comunidad Foral. A tal efecto, los ciudadanos podrán identificar el expediente en el que se halle el documento; pudiendo igualmente los órganos competentes requerir a los interesados con tal fin.”

8. Esta Carta establece, entre otros derechos, el de acceder a los registros y archivos públicos, con las limitaciones legalmente establecidas y sin vulnerar el derecho a la intimidad de las personas (artículo 1.5 del anexo del Decreto); obtener en cualquier oficina de registro una copia compulsada, previo cotejo con el original, de cualquier documento que deba presentar ante la

–La Comunidad Autónoma de Cataluña aprobó la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Generalidad de Cataluña. En los artículos 68 a 73 se regulan los registros comunes (que se configuran como el registro general de la Comunidad Autónoma) y las oficinas de gestión unificada. En los registros comunes se admitirán las peticiones e instancias que se dirijan a cualquier Departamento de la Administración de la Generalidad, a sus organismos autónomos y, si procede, a los Entes Locales, y los tramitarán al destinatario dentro del plazo de cuarenta y ocho horas (artículo 69.2).<sup>9</sup> La Ley 13/1989 exige que se creen tantas oficinas de gestión unificada como procedimientos complejos haya establecidos y así lo aconseje el volumen o la incidencia económica y social de éstos (artículo 70). A su vez, las oficinas de gestión unificada, con relación a dichos procedimientos, ejercerán la función de oficina de registro, se encargarán del seguimiento de expedientes y proporcionarán información a los interesados, y sustituirán, además, a los órganos tradicionales de gestión, si el Decreto de creación no lo dispone de otra forma (artículo 71).<sup>10</sup>

---

misma, independientemente de cuál sea la Administración que lo hubiera expedido (artículo 1.6 del anexo del Decreto); presentar en cualquier registro de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria documentos dirigidos a cualquiera de sus órganos, a la Administración General del Estado, a cualquier Comunidad Autónoma o a una Entidad Local (artículo 1.7 del anexo del Decreto).

9. Como régimen de estos registros se prevé: a) que la entrada de un documento en el registro común producirá los mismos efectos, en cuanto al cómputo de plazos, que la entrega directa al órgano o ente que sea el destinatario (artículo 69.3) y b) que cada uno de los registros comunes tendrá una oficina de información, con las funciones que se establezcan reglamentariamente (artículo 69.4).

10. Un ejemplo de la organización de estas unidades de gestión unificada en la Generalidad es la Oficina de Gestión Empresarial, que depende orgánicamente de la Secretaría General del Departamento de Innovación y Empresa. La información sobre esta Oficina, accesible desde <http://www.gencat.cat/oge/index.html> stoe

Un ejemplo, desde el punto de vista conceptual, y nacido en el ámbito de la colaboración interadministrativa y las cámaras de comercio, es la ventanilla única empresarial (que es una iniciativa conjunta de todas las Administraciones Públicas –Administración General del Estado, las Comunidades y Ciudades Autónomas, las Administraciones locales– y las cámaras de comercio), que puede consultarse en <http://www.ventanillaempresarial.org/>

Hasta el momento se han abierto treinta y una ventanillas únicas empresariales, en Valladolid, Palma de Mallorca, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Madrid, Getafe, Burgos, Murcia, Oviedo, Zamora, Navarra, Segovia, Toledo, Sevilla, Valencia, Ávila, Zaragoza, Cartagena, Salamanca, Ciudad Real, Albacete, Miranda de Ebro, Cuenca, León, Santander, Guadalajara, Ceuta, Melilla, Palencia, La Rioja-Logroño y Soria.

Sus objetivos son:

a) Facilitar la tramitación, acercando la Administración al ciudadano. En un solo espacio físico, es posible realizar los trámites necesarios para la puesta en marcha de una empresa cuya competencia corresponde a: Hacienda, la Tesorería de la Seguridad Social, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento.

b) Informar y orientar al emprendedor. El emprendedor recibe un asesoramiento integral en los diversos aspectos que comporta la creación de una empresa: sobre los trámites necesarios

–La Comunidad Autónoma de Murcia, en la Ley 1/1982, de 18 de octubre, del Gobierno y Administración Pública de Murcia, estableció un sistema complejo de registros,<sup>11</sup> que intenta resolver el artículo 32 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de la Organización y Régimen Jurídico de la Administración de Murcia, que crea un sistema unificado de registro (según indica la norma, para la debida constancia de cuantos escritos o comunicaciones se reciban o expidan por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, existirá un sistema unificado de registro, que contará con las unidades necesarias para hacer real y efectivo el principio de proximidad a los ciudadanos).

En el ámbito estatal y autonómico, las leyes generales de régimen jurídico y procedimiento administrativo que hemos reseñado se limitan a prever, en el plano organizativo, la existencia de una o varias unidades administrativas que realizan el doble trámite de: a) recibir documentos y entregar el recibo de la recepción de los mismos, y practicar el asiento de entrada, para remitirlos al órgano que corresponda, y b) practicar el asiento de salida de los documentos para cursarlos luego a sus destinatarios. Entre estas unidades se diferencia entre el registro general (que en la LRJPAC se refiere al registro del órgano y en las leyes autonómicas a la Administración autonómica) y los registros auxiliares.

Estas normas permiten observar que en la relación con la Administración de manera presencial y en base a documento de papel, la sede física del registro articula todas las cuestiones organizativas, en especial la tan reiterada previsión en las normas reseñadas de un registro general y de registros auxiliares. Esta sede física también explica la regulación de las oficinas de gestión unificada (que se dotan de registro propio), en la Ley catalana 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Generalidad de Cataluña (hoy superadas por la “posibilidad” de una ventanilla única electrónica<sup>12</sup> y la “posibilidad” de tramitar

---

para la constitución de empresas, sobre las posibles formas jurídicas, los medios de financiación, las ayudas y subvenciones públicas para la creación de empresas y el autoempleo.

La organización se estructura en tres áreas sucesivas de atención al emprendedor (información y direccionamiento, asesoramiento y tramitación), que satisfacen las demandas de información y de tramitación. Técnicos expertos en cada materia se encargan de asegurar la agilidad en la realización de los trámites y un servicio de asesoramiento personalizado.

En cuanto a la información para crear una empresa, puede accederse a: [http://www.060.es/060\\_empresas/crear\\_una\\_empresa/Tramites\\_Administrativos-ides-idweb.html](http://www.060.es/060_empresas/crear_una_empresa/Tramites_Administrativos-ides-idweb.html)

11. Artículo 26.2: “Sin perjuicio del registro existente en cada Consejería, toda instancia o escrito dirigido a cualquier órgano de la Administración regional, podrá presentarse en la Consejería de Presidencia.”

12. Una explicación al respecto se puede encontrar en PINTO MOLINA, María y GÓMEZ CAMARERO, Carmen, *La ciberadministración española en la sociedad de la información. Retos y perspectivas*, Editorial Trea, 2004, ISBN: 978-84-9704-121-8, p. 243.



electrónicamente, y de manera coordinada, los procedimientos a que se refiere la Ley indicada).

De hecho, la sede física y la necesidad de actuar de manera presencial también explican la regulación del apartado 4 del artículo 38 de la LRJPAC y, de manera singular, su previsión de que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas puedan presentarse en los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, y en las oficinas de Correos.

Hasta la generalización de la utilización de las técnicas informáticas, la organización y funcionamiento del registro gira entorno a los problemas que genera su sede física. El primer paso para simplificar los problemas que genera la existencia de distintas dependencias lo establece la LRJPAC, al obligar a instalar los registros en soporte informático, que ya permite la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo. Una vez generalizado el uso de las tecnologías de la información, se simplifica aún más la relación entre el registro general y los auxiliares, y se diluye su diferencia, porque pueden operar a efectos de numeración y asientos como un único registro,<sup>13</sup> adop-

---

El proyecto ventanilla única I se inició con Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997 (BOE de 14 de abril), para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local, y abogó por la conversión de los registros de las Administraciones Públicas en auténticas “ventanillas únicas” de acceso al conjunto de prestaciones y servicios públicos, independientemente de cuál sea en cada caso la Administración competente. Tal mandato implicó, desde el punto de vista técnico, la puesta en marcha de un importante proyecto, cuyas funcionalidades clave se resumen en los siguientes apartados:

Interconexión y transmisión de asientos registrales y, en su caso, de documentos completos entre las distintas unidades registrales de las Administraciones Públicas que hayan firmado o se hayan adherido a los convenios marco de colaboración.

Acceso, desde cualquier punto remoto, a las bases de datos públicas y a cualquier otra información de interés para los ciudadanos que proceda de cualquiera de las Administraciones Públicas.

Posibilidad de realización de trámites administrativos (simples, complejos y de tramitación compartida) desde el lugar de trabajo del ciudadano o incluso desde su hogar.

El día 8 de noviembre de 1997 se publicó en el BOE la Resolución de la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento que anunciaba, por el procedimiento abierto de concurso, la consultoría y asistencia para la puesta en marcha del proyecto piloto “Ventanilla Única” de la Acción PISTA (Promoción e Identificación de Servicios Emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas) en el sector de las Administraciones Públicas.

En el año 2000, el Secretario de Estado para la Administración Pública dictó Resolución de 15 de febrero de 2000 nombrando al Grupo de Usuarios que participaron en el Proyecto PISTA.

13. El artículo 4 de la Ordenanza reguladora de la organización y el funcionamiento del registro de la Diputación Provincial de Zamora y del registro electrónico, establece que “el registro

tando las necesarias cautelas que garanticen, en caso de caída o error del sistema que interrelaciona los registros, el derecho de los ciudadanos a presentar documentos y a obtener la copia sellada de los que han presentado, o a su cotejo.

De alguna de estas normas se deduce la estrecha relación entre el registro y los puntos de información. Así, el artículo 69.4 de la Ley catalana 13/1989 establece que cada uno de los registros comunes tendrá una oficina de información, con las funciones que se establezcan reglamentariamente. Esta información en el registro, la puerta de entrada de los documentos a las AAPP, es importante para el ciudadano, que sabrá la forma de actuar, pero también para las AAPP, que actúan con mayor eficacia si se realiza un filtro de calidad en las peticiones y documentos presentados.

En el ámbito local, el ROF 1986, de aplicación supletoria en caso de inexistencia de norma autonómica o local, regula el registro general de la Entidad Local en los artículos 151 a 162. Este Reglamento establece que: a) en todas las Entidades Locales habrá un registro general para que conste la entrada y salida de todos los documentos que tengan como destinatario o expida la Entidad Local; b) la existencia de un único registro general se entenderá sin perjuicio de su organización desconcentrada, adaptándolo a las características de la organización de los servicios de la Entidad Local; c) toda persona que presente un documento en el registro podrá solicitar recibo gratuito donde conste día y hora de presentación, número de entrada y su cinta referencia del asunto o, alternativamente, si lo solicita, una copia sellada del escrito presentado, y d) si el documento presentado a registro no reuniera los datos exigidos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, se requerirá a quien lo hubiera firmado para que, en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos con apercibimiento de que, si así no lo hiciere, se archivará sin más trámite.

Son diversas y numerosas las ordenanzas locales que regulan el registro previsto en el artículo 38 de la LRJPAC,<sup>14</sup> las que regulan el registro general y el electrónico

---

general y los registros auxiliares estarán instalados en soporte informático, sobre una base de datos única para todos ellos, debiendo estar garantizada su plena interconexión, así como la integración automática en el Registro General de las anotaciones que efectúen los registros auxiliares, estableciéndose una numeración única de los asientos en función del orden temporal de recepción o salida". La Ordenanza fue aprobada el 15 de octubre de 2008, y es accesible desde: <http://www.diputaciondezamora.es/index.asp?MP=8&MS=150&MN=2&TR=A&IDR=1&iddocumento=756>

14. A modo de ejemplo, citaremos dos, que regulan de manera conjunta el registro general y el registro electrónico. Una es la Ordenanza citada en la nota anterior, de la Diputación de Zamora, y la otra, la Ordenanza reguladora del funcionamiento del Registro General de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de su Sección de Registro de Proposiciones de Licitadores, y de la creación

de manera conjunta y las que regulan el registro electrónico (a las que haremos referencia a lo largo del trabajo). Entre estas ordenanzas, en las más recientes se constata que las nuevas tecnologías de la información superan las limitaciones de las sedes físicas diferenciadas del registro general presencial y desdibujan la diferencia entre registro general y registros auxiliares.<sup>15</sup>

Antes de la aprobación de la LAE, este marco general se completaba con la regulación, ahora derogada por la LAE, de los registros telemáticos en el apartado 9 del artículo 38 de la LRJPAC. De acuerdo con lo que establecía el artículo 38.9 de la LRJPAC, 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 (LRJPAC, artículo 38.3).

Desde la perspectiva de las limitaciones a que se encontraban sujetas las actuaciones que se podían realizar a través de los registros telemáticos, el artículo 38.9 de la LRJPAC estableció dos: la primera, de carácter subjetivo, puesto que sólo se podrán realizar actuaciones en el registro que corresponda a la competencia del órgano o entidad que lo ha creado, y la segunda, desde una perspectiva objetiva, que los procedimientos y trámites que admitían la comunicación telemática debían haberse especificado previamente en la norma de creación del registro. Como veremos, la LAE mantiene la primera limitación, pero no la segunda.

---

y regulación de un Registro Auxiliar Electrónico, aprobada en la sesión plenaria ordinaria de 27 de febrero de 2009 (publicada en el BOP de Ciudad Real de 9 de marzo de 2009, [www.dipucr.com](http://www.dipucr.com)).

15. El artículo 1 de la Ordenanza de la Diputación de Ciudad Real define el registro del siguiente modo: "El Registro General de la Excm. Diputación Provincial de Ciudad Real se corresponde con el registro previsto en el artículo 38.1 de la LRJPAC, y surte los efectos previstos en el mencionado artículo y resto de disposiciones aplicables. El registro se llevará en sistema electrónico y tendrá carácter único, sin perjuicio del acceso indistinto de los documentos a través de las unidades desconcentradas y auxiliares que puedan existir."

El artículo 3 de la Ordenanza de la Diputación de Zamora establece: "*Registro General y Registros Auxiliares*. 1. La Diputación Provincial de Zamora dispone de un sistema automatizado de Registro General, único y común para todos sus servicios y centros dependientes, en el que se hará constar la entrada de los documentos que se reciben y la salida de los que se despachan definitivamente. 2. La existencia de este Registro General único se entiende sin perjuicio de su organización desconcentrada en los registros auxiliares que se establecen en la presente Ordenanza. 3. Los registros auxiliares serán en todo caso atendidos por el personal del Servicio o Centro donde se hallen ubicados. 4. Tanto el Registro General como los registros auxiliares dependen funcionalmente del Jefe del Servicio de Actas y Registro General y, en última instancia, del Secretario General de la Diputación Provincial, como directores del Registro único."

La regulación contenida en la LRJPAC conllevó que los registros telemáticos creados durante la vigencia de su artículo 38.9 se configuren como registros auxiliares (con una numeración y asientos propios diferenciados) y especializados (para concretos procedimientos con modelos normalizados de solicitud, una posibilidad prevista con carácter general en el artículo 70.4 de la LRJPAC). Ésta sigue siendo en la práctica la configuración de los registros que se crean una vez aprobada la LAE, pero no se corresponde con el diseño legal, ni con la conformación final de los registros electrónicos, que conllevará el reconocimiento pleno del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración (disposición final tercera de la LAE).

## 2. Las funciones de los registros

Antes de adentrarnos en la regulación de la LAE, nos detendremos en la función del registro (del general y del electrónico) y en su consideración como unidad administrativa u órgano administrativo que de ello se deriva.

Las funciones que, de acuerdo con la LRJPAC, como mínimo, debe realizar el registro son:

- 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 las 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, para dar cumplimiento al apartado 5 del artículo 38, que establece que: “Para la eficacia de los derechos reconocidos en el artículo 35 c) de esta Ley a los ciudadanos, éstos podrán acompañar una copia de los documentos que presenten junto con sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Dicha copia, previo cotejo con el original por cualquiera de los registros (...), será remitida al órgano destinatario, devolviéndose el original al ciudadano. Cuando el original deba obrar

en el procedimiento, se entregará al ciudadano la copia del mismo, una vez sellada por los registros mencionados y previa comprobación de su identidad con el original.”

Las funciones que la LAE asigna 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 debe establecer la clase de documentos (tasados o no) que admitirá el registro en cuestión (información que, debidamente actualizada, habrá de facilitarse obligatoriamente en la sede electrónica de acceso al registro (artículo 25.2 de la LAE). La función de recepción de documentos es la principal de los registros electrónicos, pero no la única. Dispersas por la LAE se encuentran 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).

El núcleo de funciones común de ambos tipos de registro es la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, y la anotación de los asientos de entrada y salida. La diferencia de funciones atribuidas en la LRJPAC a los registros en general y en la LAE a los registros electrónicos, se circunscribe:

- a) Los registros electrónicos sólo admiten documentos (electrónicos) dirigidos a órganos de la Administración titular del registro;
- b) 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;
- c) 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);
- d) 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).

- e) Este último extremo puede ser objeto de interpretación en el sentido que hemos indicado: que el artículo 24.2 a) de la LAE, al establecer el tipo de registro electrónico que sólo admite de manera tasada los documentos electrónicos normalizados, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos, y operativos para los concretos procedimientos previstos en su norma de creación, excluye para estos registros la presentación de los documentos que prevé el artículo 25.4 (que podrán presentarse en el sistema de registros electrónicos que cada Administración Pública debe habilitar para admitir todo tipo de documentos electrónicos que se le dirijan, o en los registros que específicamente lo prevean); o, alternativamente, interpretar que el artículo 25.4 es la réplica en el procedimiento electrónico del artículo 70.4 de la LRJPAC, y que todos los registros electrónicos deben admitir los documentos que se acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación. Volveremos a ello en el apartado en que examinamos la obligatoriedad, o no, de utilizar modelos electrónicos normalizados en la relación electrónica, pero ya podemos advertir que: a) entre las ordenanzas que regulan registros electrónicos examinadas, las hay que admiten de manera expresa la posibilidad de aportar documentos electrónicos complementarios a la solicitud normalizada, y otras que establecen formulaciones poco precisas,<sup>16</sup> y b) en el caso del Registro

---

16. La Ordenanza reguladora del funcionamiento del Registro General de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de su Sección de Registro de Proposiciones de Licitadores y de la creación y regulación de un Registro Auxiliar Electrónico establece, en su artículo 14.5, lo siguiente: "Cualquier solicitud, escrito o comunicación que el interesado presente ante el registro telemático de la Excm. Diputación Provincial de Ciudad Real no relacionado con los trámites y procedimientos que figuren en el anexo no producirá efecto alguno y se tendrá por no presentado, comunicándose al interesado tal circunstancia con indicación de los registros y lugares que para su presentación habilita el artículo 38.4 de la LRJPAC."

El Reglamento regulador de la Administración electrónica en el Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria, tiene idéntica regulación, pero admite expresamente la presentación de documentos adjuntos: "Artículo 16. Registro Electrónico de entrada y salida de documentos. 1. (...) c) Cualquier solicitud, escrito o comunicación que los interesados presenten a través del Registro Electrónico y que no esté relacionado con los procedimientos y asuntos mencionados, no producirá ningún efecto, y se tendrá por no presentado, comunicándose al interesado esta circunstancia e indicándole los registros y, en su caso, los lugares habilitados para su presentación, de acuerdo con el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (...) f) Podrán aportarse documentos que acompañen a la correspondiente solicitud, escrito o comunicación, siempre que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperatividad y de Seguridad."

Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda, la posibilidad de presentar documentos adjuntos a los modelos formalizados es una decisión discrecional que adopta cada ente gestor, pero no un derecho del ciudadano.<sup>17</sup>

La LAE no prohíbe que los registros electrónicos desempeñen otras funciones, entre las que Rego Blanco,<sup>18</sup> a título indicativo, señala la de expedición de copias

---

Contrariamente, la Ordenanza reguladora del registro electrónico del Ayuntamiento de Valencia podría entenderse que abre la posibilidad de no permitir la presentación de documentos distintos a los normalizados: "Artículo 2. Ámbito de aplicación (...) El Registro estará habilitado únicamente para la presentación de escritos y solicitudes, así como de documentación en formato electrónico que pueda completar los escritos y solicitudes, respecto de los trámites y procedimientos que se relacionen en la web municipal. Los escritos y comunicaciones de trámites no relacionados en la web carecerán de efectos jurídicos y se tendrán por no presentados, comunicándose al interesado dicha circunstancia, por si considera conveniente utilizar cualesquiera de las formas de presentación de escritos ante el Ayuntamiento que prevé la legislación de procedimiento administrativo común."

17. El artículo 2 (documentos admisibles) de la Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, que regula el Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda, establece:

"1. El Registro Electrónico podrá admitir:

"a) Documentos electrónicos normalizados, presentados por personas físicas o jurídicas correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifican en el anexo de esta Orden. Estos documentos deberán presentarse necesariamente mediante la cumplimentación de los formularios normalizados de las correspondientes aplicaciones gestoras de los procedimientos. El portal de Internet del Ministerio de Economía y Hacienda, en la dirección <http://www.meh.es/>, incluirá de forma sistemática y ordenada la relación actualizada de los procedimientos y trámites que se especifican en el anexo de esta Orden, así como de las direcciones y enlaces con las aplicaciones mencionadas en el párrafo anterior. Los formularios normalizados a que se refiere este apartado serán objeto de aprobación y, en su caso, modificación, mediante acuerdo del titular del órgano directivo responsable de la tramitación del procedimiento a que se refiera, acuerdo que será publicado en el 'Boletín Oficial del Ministerio de Economía y Hacienda', en el portal de Internet del Ministerio de Economía y Hacienda, y en el portal que constituya la sede electrónica que en cada caso corresponda. Dicho acuerdo podrá especificar datos cuya cumplimentación resulte obligatoria a los efectos de lo previsto en el artículo 24.2.a de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

"b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinto de los mencionados en el apartado anterior, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, con el alcance establecido en el apartado 2.b) del artículo 24 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. La tramitación de estos documentos se realizará conforme a lo dispuesto en la Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda que apruebe el procedimiento para su presentación en el Registro, la cual asimismo aprobará el formulario correspondiente, que será objeto de publicación en la sede del Ministerio de Economía y Hacienda. La presentación por esta vía de solicitudes, escritos o comunicaciones dirigidos a órganos o entidades fuera del alcance del Registro se tendrá por no realizada. En tal caso, se comunicará al interesado tal circunstancia, indicándole los registros y lugares habilitados para la presentación conforme a las normas en vigor.

"2. Las aplicaciones gestoras de los procedimientos podrán admitir o requerir la presentación de documentos electrónicos anexos al formulario normalizado, debiendo en este caso habilitar las vías para ello."

18. REGO BLANCO, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, p. 375.

selladas de los documentos electrónicos originales de necesaria presentación, o la de cotejo y expedición de copias compulsadas de documentos electrónicos originales, o la de expedición de avisos de puesta a disposición de notificaciones electrónicas a los interesados. Es, entiendo, un aspecto al que se debe estar especialmente atento: la posibilidad de ampliar las funciones del registro electrónico en general, y en especial en el ámbito de los procedimientos que se configuran de manera completa como actuaciones administrativas automatizadas.

Las funciones que se atribuyan a los registros también determinan su consideración como órganos (que el artículo 5.2 de la LOFAGE define como las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo) o unidades administrativas. En el ámbito de la Administración General del Estado, los registros se configuran, con carácter general, como unidades administrativas que tienen la consideración de órganos administrativos, por tener su actuación efectos jurídicos frente a terceros.<sup>19</sup> Este extremo, que estableció el artículo 11 del RD 772/1999, no fue modificado por la regulación específica en la AGE de los registros telemáticos, realizada en el RD 209/2003.<sup>20</sup>

---

19. CRESPO RODRÍGUEZ, Miguel, "Los registros telemáticos y archivos de la Administración electrónica", en la obra colectiva *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Real Casa de la Moneda-Fábrica Nacional de Moneda y Timbre y Ministerio de Economía, Madrid, 2008, p. 369, reitera esta afirmación establecida en el artículo 11 del RD 772/1999.

El Real Decreto 772/1999 regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, y en su artículo 11.1 establece que: "1. Las oficinas de registro de la Administración General del Estado son unidades administrativas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, tienen la consideración de órgano administrativo por tener atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros."

En el ámbito de la Administración estatal, la implementación de la Administración electrónica ha exigido la aprobación de las siguientes normas reglamentarias: RD 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado; RD 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro; RD 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos (que modifica parcialmente a los dos anteriores), y la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, por la que se desarrolla la disposición final primera del RD 209/2003. Además, habría que añadir las normas de creación de cada uno de los registros telemáticos que se han ido creando en distintos departamentos y organismos públicos.

20. El artículo 3.1 del RD 209/2003 estableció que se añade al Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro, un nuevo capítulo VI, integrado por los nuevos artículos 14, 15, 16, 17 y 18. Los artículos 14 y 15 establecen registros telemáticos:



En el ámbito doctrinal, Bauzá Martorell<sup>21</sup> atribuye al registro el carácter de unidad administrativa, por entender que de la actividad propia y autónoma del registro derivan efectos frente a terceros, pero imputables al órgano que actúa a través del registro, no propiamente a éste. Rego Blanco afirma que el registro electrónico es un tipo de registro administrativo, esto es, un órgano administrativo (puesto que sus funciones tienen efectos jurídicos frente a terceros),<sup>22</sup> cuya función principal se resume en la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones.

---

"Artículo 14. Creación de registros telemáticos.

"1. La creación de registros telemáticos se efectuará mediante orden ministerial o, en el caso de organismos públicos, mediante la disposición que prevea su correspondiente normativa reguladora. En todo caso, las disposiciones de creación de registros telemáticos serán publicadas en el 'Boletín Oficial del Estado', y su texto íntegro deberá estar permanentemente disponible para consulta en la dirección electrónica a la que haya de accederse para presentar solicitudes, escritos o comunicaciones.

"2. Las disposiciones de creación de registros telemáticos tendrán el siguiente contenido mínimo:

"a) Indicación de la dirección o direcciones electrónicas o telemáticas en las que puede accederse al registro. b) Requerimientos técnicos mínimos necesarios para el acceso y la utilización del registro. c) Sistema o sistemas de firma electrónica reconocidos por el registro para la identificación del usuario y la admisión de la solicitud, escrito o comunicación. d) Identificación orgánica del responsable de seguridad del registro y la indicación de la disponibilidad para consulta de un resumen de los protocolos de seguridad del registro y de las transacciones telemáticas. e) Especificación de los trámites y procedimientos a los que se refieren las solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse. f) Identificación del órgano competente para la aprobación y modificación de la relación de solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse en el registro, en los términos del párrafo e). g) Indicación del calendario de días inhábiles, estatal, autonómico o local, que rige el registro, a efectos de la aplicación de las reglas de cómputo del artículo 18.a).

"Artículo 15. Funciones de los registros telemáticos.

"1. Los órganos de la Administración General del Estado, así como los organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla, pueden crear registros telemáticos al amparo del artículo 38.9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La creación y funcionamiento de dichos registros se ajustarán a lo dispuesto en el presente capítulo.

"2. Los registros telemáticos realizarán las siguientes funciones:

"a) La recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los trámites y procedimientos que se especifiquen en su norma de creación y que sean competencia del órgano que creó el registro.

"b) La anotación de los correspondientes asientos de entrada y salida, de acuerdo con lo dispuesto en el presente Real Decreto y en los apartados 2 y 3 del artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

"En ningún caso, realizarán funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que, en su caso, se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación."

21. BAUZÁ MARTORELL, Felio José, "Los registros telemáticos", *Revista Española de Derecho Administrativo*, Civitas, ISSN 0210-8461, núm. 118, 2003, p. 182.

22. Así lo define REGO BLANCO, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", en la obra conjunta *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley*

Se observa, pues, que la consideración como órgano o como unidad administrativa es una cuestión que resolverá la legislación estatal y autonómica sobre Administración electrónica, cuando atribuye las funciones al registro electrónico (según que su actuación tenga efectos jurídicos frente a terceros), y que se concretará aún más en las normas de organización de la Administración o ente en el que se integra el registro. Así, estas normas pueden profundizar en su carácter como órgano administrativo, atribuyéndole nuevas funciones (por ejemplo, el registro electrónico puede comunicar con el recibo que emite, el plazo máximo de resolución y el sentido estimatorio o desestimatorio de la no resolución en plazo –artículo 42.2, segundo párrafo de la LRJPAC–, o realizar la gestión electrónica de las notificaciones electrónicas).<sup>23</sup>

---

*11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, coordinadores: GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008, p. 371.*

23. Así, por ejemplo, el registro electrónico, además de emitir recibos electrónicos, en el marco de la actuación administrativa automatizada y de procedimientos formalizados, puede comprobar la falta de documentación (que en el proceso de presentación electrónica ha podido exigir), y puede requerir en ese mismo recibo que se complete la documentación que falta, otorgando para ello el plazo de 10 días previsto en el artículo 71 de la LRJPAC. En el mismo sentido, el registro podría comunicar, con el recibo de la comunicación electrónica, el plazo máximo de resolución y el sentido estimatorio o desestimatorio de la no resolución dentro de plazo (artículo 42.2, segundo párrafo, de la LRJPAC). Al registro electrónico no sólo puede atribuírsele la función de hacer la anotación del número de salida de los documentos electrónicos, sino también de la gestión electrónica de las notificaciones electrónicas.

En este punto, la Ordenanza reguladora del funcionamiento del Registro General de la Diputación Provincial de Ciudad Real, de su Sección de Registro de Proposiciones de Licitadores y de la creación y regulación de un Registro Auxiliar Electrónico, establece:

“19.º Condiciones generales para las notificaciones telemáticas. 1. La remisión a los interesados de escritos y comunicaciones por parte de la Excm. Diputación Provincial de Ciudad Real, a través del registro telemático, sólo producirá efectos jurídicos cuando el interesado haya señalado este medio como preferente para la recepción de notificaciones en su solicitud, escrito o comunicación, o bien consentido expresamente su utilización a propuesta de la Excm. Diputación Provincial de Ciudad Real, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59.3 de la LRJPAC y en el capítulo IV del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, según la redacción dada por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, y en la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio. 2. La Excm. Diputación Provincial de Ciudad Real incluirá en su catálogo de procedimientos habilitados para el envío de notificaciones por vía telemática, todos aquellos procedimientos y trámites incluidos en el ámbito de aplicación de este registro telemático, practicándose la notificación por este medio para los procedimientos señalados por el interesado. Asimismo, el interesado, una vez iniciada la tramitación del procedimiento y únicamente cuando concurren causas técnicas justificadas, podrá revocar su consentimiento a fin de que las notificaciones sucesivas no se practiquen por medios telemáticos, utilizándose los demás medios admitidos en el artículo 59 de la LRJPAC, en cuyo caso deberá comunicarlo así al órgano competente.”

En el mismo sentido, las ordenanzas del Ayuntamiento de Fraga y de la Diputación de Huesca (en ambos casos se regula en el artículo 13) establecen:

“Notificaciones telemáticas. 1. Los interesados podrán consentir expresamente el envío de comunicaciones y notificaciones de toda índole por parte de la Diputación Provincial de Huesca a través del sistema regulado en este artículo, señalándolo como medio preferente en la solicitud

De hecho, a lo largo de la exposición ponderaremos las funciones que se pueden atribuir a los registros electrónicos.

### **3. Breve síntesis de la regulación del registro electrónico en la LAE**

#### **3.1. La derogación expresa de los preceptos de la LRJPAC reguladores de los registros telemáticos, y régimen jurídico aplicable a los registros electrónicos existentes y a los de nueva creación**

La LAE deroga los preceptos de la LRJPAC siguientes: el apartado número 9 del artículo 38, apartados números 2, 3 y 4 del artículo 45, apartado número 3 del artículo 59 y la disposición adicional decimoctava.

Hay que tener presente que: a) el artículo 38.9 de la LRJPAC regulaba los registros telemáticos;<sup>24</sup> b) los apartados 2, 3 y 4 del artículo 45<sup>25</sup> de la LRJPAC (titulado “Incorporación de medios técnicos”) regulaban el derecho –debilitado– a relacionarse

---

de cada procedimiento. La Diputación canalizará las notificaciones a través del Registro telemático regulado en este Reglamento, mediante los correspondientes sistemas de cifrado de datos. 2. El envío de notificaciones por vía telemática tendrá lugar mediante la puesta a disposición de los correspondientes documentos en formato .pdf, .jpg, .tif o cualquier otro que cumpla los requisitos de accesibilidad comúnmente aceptados, con la firma electrónica en la dirección electrónica del interesado, que será revisada con frecuencia diaria. 3. La notificación se entenderá practicada a todos los efectos en el momento en que se produzca el acceso al documento en la dirección electrónica. Se entenderá que la notificación ha sido rechazada y que el trámite ha sido debidamente efectuado una vez transcurridos diez días naturales desde la puesta a disposición del documento en la dirección electrónica sin que se acceda a su contenido, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso a la dirección electrónica o al documento. 4. Tanto la fecha de puesta a disposición de la notificación en la dirección electrónica como la de rechazo de la misma según lo dispuesto en el apartado precedente, así como cualesquiera otras circunstancias relativas al intento de notificación, deberán constar en el Registro de salida.”

24. “Artículo 38. Registros. (...)”

“9. Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, con sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3 de este artículo. Los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma.”

25. “Artículo 45. Incorporación de medios técnicos.

“1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus

electrónicamente con las AAPP, las garantías de los procedimientos electrónicos en orden a la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce, y quién y cómo debía aprobar los programas y aplicaciones electrónicas utilizadas por las AAPP; c) el apartado 3 del artículo 59 regulaba la notificación electrónica, y d) la disposición adicional decimoctava regulaba la presentación telemática de solicitudes y de las comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

De ello se concluye que, en relación con los registros electrónicos (denominados telemáticos en la LRJPAC), se derogan las normas específicas de la LRJPAC que los regulaba al amparo del artículo 148.1.18 CE y también la norma específica aplicable a la Administración General del Estado (DA 18).

Esta derogación expresa no conlleva ningún régimen jurídico transitorio para los registros electrónicos existentes, ya que, por imperativo de la disposición transitoria única de la LAE, los registros telemáticos existentes a la entrada en vigor de la LAE serán considerados registros electrónicos, regulándose por lo dispuesto en los artículos 24, 25 y 26 de esta Ley (preceptos todos ellos básicos, salvo el apartado 4 del artículo 24, que se dictan al amparo del artículo 149.1.18 CE).

Por tanto, las normas reglamentarias y las ordenanzas locales aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LAE<sup>26</sup> sólo serán aplicables en cuanto no se

---

competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las leyes.

"2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.

"3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.

"4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.

"5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por esta u otras leyes."

26. Hay que diferenciar la entrada en vigor de la LAE (el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", de acuerdo con la DF octava) y la exigibilidad plena ante las AAPP de los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE. A tenor de la citada DF tercera de la LAE, a partir de su entrada en vigor los derechos reconocidos en el indicado artículo 6 sólo podrán ser

opongan a la LAE (en cuanto a aquellos preceptos dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE) y a las normas con rango de ley autonómicas que la desarrollen.

### **3.2. El contenido, a vuela pluma, de los artículos 24, 25 y 26 de la LAE, todos ellos dictados al amparo del artículo 149.1.18 CE, salvo el artículo 24.4 de la LAE**

El artículo 24.1 de la LAE impone la creación de registros electrónicos para todas las AAPP, y es importante destacar, de manera conjunta con esa obligatoriedad, que el artículo 24.3 establece que ha de existir al menos un sistema de registros en cada Administración que admita todo tipo de solicitud, escrito o comunicación. Estas dos exigencias son una consecuencia del reconocimiento del derecho a relacionarse electrónicamente (artículo 6 de la LAE) con las AAPP (definidas en el artículo 2), en los términos establecidos en la DF tercera.<sup>27</sup> Una cuestión es la entrada en vigor de la Ley el mismo día de su publicación, y la otra el reconocimiento progresivo del derecho

---

ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma. A su vez, establece el 31 de diciembre de 2009: a) como el momento de esa exigibilidad plena en el ámbito de la Administración General del Estado, y b) como fecha a partir de la cual serán también exigibles ante el resto de AAPP que se incluyen en el ámbito de aplicación subjetivo de la LAE, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

27. Disposición final tercera (dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE). Adaptación de las Administraciones Públicas para el ejercicio de derechos.

"1. Desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio de lo señalado en los siguientes apartados. A estos efectos, cada Administración Pública hará pública y mantendrá actualizada la relación de dichos procedimientos y actuaciones.

"2. En el ámbito de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009. A tal fin, el Consejo de Ministros establecerá y hará público un calendario de adaptación gradual de aquellos procedimientos y actuaciones que lo requieran.

"3. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.

"4. En el ámbito de las entidades que integran la Administración local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos, las Diputaciones Provinciales, o en su caso los cabildos y consejos insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos."

a relacionarse electrónicamente con las AAPP en los términos previstos en la indicada DF tercera.

El artículo 24.2 de la LAE ya no configura los registros electrónicos como registros auxiliares y especializados respecto del registro general presencial, dado que los registros electrónicos podrán admitir: a) documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos, y b) cualquier solicitud, escrito o comunicación distinto de los mencionados en el apartado anterior, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro. Y, como hemos dicho, el artículo 24.3 establece que en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. La única singularidad del registro electrónico, una vez sea plenamente operativo el derecho a relacionarse electrónicamente con las AAPP y admita todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones, consistirá en que el documento será electrónico, y el tipo de relación electrónica (con ello lo lógico sería integrar, mediante la utilización de los sistemas informatizados que sean precisos, un número de registro único para el registro presencial y el electrónico, y disponer de hecho de un único registro).

El artículo 25 regula la creación y el funcionamiento de los registros electrónicos. En cuanto a la creación, exige una disposición (cuyo contenido relaciona), publicada en el Boletín Oficial que corresponda, y cuyo texto debe estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro.

En cuanto al funcionamiento, el precepto establece que: a) en la sede electrónica deben figurar también los procedimientos, modelos normalizados y la indicación del tipo de documentos que admite el registro; b) los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente 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 al registro, y c) podrán aportarse documentos que acompañen a la correspondiente 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, respecto de los cuales los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos, que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados.

Finalmente, el artículo 26 regula las singularidades relativas al cómputo de plazos respecto de los documentos presentados en los registros electrónicos, que examinaremos en el apartado correspondiente de este trabajo.

#### **4. La necesidad de contextualizar el registro electrónico en el marco de la legislación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en el que debe integrarse el, aún hoy, régimen jurídico especial de las Administraciones Públicas electrónicas y la regulación especial del procedimiento electrónico administrativo común)**

Antes de profundizar en el análisis de los registros electrónicos, debe advertirse que, respecto a éste y a cualquiera de los ámbitos propios de la Administración electrónica, es oportuno afrontar, con carácter previo, una serie de cuestiones generales proyectadas en el concreto aspecto examinado. En el caso de los registros electrónicos, lo entiendo especialmente útil.

Se trata de determinar en qué aspectos la aplicación de la Administración electrónica se circunscribe sólo a un cambio tecnológico, importante pero limitado a ello, y en cuáles, además, conlleva un cambio de régimen jurídico, es decir, se somete a las leyes generales del procedimiento administrativo, y además a una regulación normativa diferenciada (respecto de la LRJPAC). En concreto, a un régimen jurídico propio de la Administración electrónica y del procedimiento electrónico común, y a un estatuto de derechos del ciudadano diferenciado parcialmente del previsto para la relación "jurídico-administrativa general" del ciudadano con las AAPP.

La diferencia es importante, porque las innovaciones tecnológicas y la nueva era de la información en un caso se desarrollan y se adaptan al cauce conocido (LRJPAC), pero a su vez, desde la otra perspectiva, van construyendo un nuevo régimen jurídico que en cada momento hay que definir y que irá evolucionando hasta, previsiblemente, ser el común y propio de las AAPP.

A su vez, con la LAE se reconoce una serie de derechos a los ciudadanos que les asisten en su relación electrónica con la Administración, y, en consecuencia, un correlativo conjunto de obligaciones para ésta. Del análisis de tales derechos y de lo que comportan, trasciende su diferente carácter, pues si en ocasiones se trata de una reformulación de un derecho ya reconocido, en otras encontramos nuevos derechos originados por las peculiaridades de la relación electrónica.

#### **4.1. Determinar las normas con rango legal y las relaciones ordinamentales aplicables a los aspectos nucleares del objeto de estudio (en este caso, los registros electrónicos)**

El análisis de los ámbitos de actuación e instrumentos característicos de la Administración electrónica, una vez aprobada la LAE, exige examinar, en primer lugar, qué preceptos de esta norma legal resultan aplicables, su carácter de aplicación general o no y qué preceptos cabe aplicar supletoriamente de la LAE, para seguidamente establecer qué preceptos resultan aplicables directamente de la LRJPAC a las relaciones electrónicas, cuáles supletoriamente y cuáles no son aplicables en ningún caso.

Para llevar a cabo tal determinación, hay que tener en cuenta:

##### **4.1.1. El carácter de Ley especial de la LAE frente a la LRJPAC, respecto de la regulación del registro electrónico**

La LAE es, respecto de la LRJPAC, una Ley especial, en cuanto que su objeto se circunscribe a una materia específica –la Administración electrónica–, respecto de la regulación de las bases del régimen jurídico de las AAPP y el procedimiento administrativo común. De ello se desprende que las normas de la LAE prevalecen en caso de conflicto respecto de las de la LRJPAC, y que la LRJPAC es supletoria de la LAE.

Ello nos permitirá resolver determinadas dudas interpretativas en la materia que nos ocupa:

–En relación a la prevalencia de la LAE respecto de la LRJPAC, este carácter explica la inaplicabilidad del apartado 4 del artículo 38 de la LRJPAC<sup>28</sup> (que no ha sido derogado expresamente por la LAE), por imperativo de los apartados 2 y 3 del artículo 24 de la LAE, que establecen que los registros electrónicos sólo podrán admitir los documentos electrónicos (normalizados o no) dirigidos a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, sin perjuicio que ésta pueda, mediante convenios de colaboración, habilitar a sus registros para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la

---

28. "4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse: a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan. b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio. c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca. d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero. e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes."



competencia de otra Administración que se determinen en el correspondiente convenio.

- En relación a la aplicación supletoria de la LRJPAC, ésta permite sostener que pueden existir registros electrónicos generales y auxiliares, porque ello no está prohibido en la LAE, y porque el artículo 38 de la LRJPAC clasifica los registros administrativos en estas dos categorías de generales y de auxiliares de registro general.

#### **4.1.2. La LRJPAC y la LAE son leyes generales respecto del resto del ordenamiento jurídico estatal, que regulan aspectos del régimen jurídico y del procedimiento administrativo. El carácter prevalente de la legislación estatal especial (por ejemplo, la contratación electrónica)**

A su vez, la LRJPAC y la LAE son leyes generales respecto del resto del ordenamiento jurídico, y hay que tener presente que los preceptos de la LRJPAC, y algunos preceptos de la LAE, se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo, cuyo contenido, por tanto, vincula a las leyes autonómicas, pero no a las normas sectoriales del Estado (normas especiales respecto de la LRJPAC y la LAE), que pueden establecer determinaciones específicas en materia de Administración electrónica (por ejemplo, la Ley de Contratos del Sector Público, mediante preceptos que no necesariamente tienen el carácter de básicos).

Este extremo se acredita en la DA 4.<sup>a</sup> de la LAE<sup>29</sup> y en la DA 19.<sup>a</sup> de la LCSP, que regulan el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley. En materia de registros electrónicos, esta DA 19.<sup>a</sup> debe ponerse en relación con los distintos preceptos de la LCSP que establecen singularidades en esta materia.

Así:

- el artículo 37 de la LCSP, al regular el recurso especial en materia de contratación, exige que la presentación del escrito de interposición deberá hacerse en el re-

---

29. "Disposición adicional cuarta. Procedimientos especiales.

"La aplicación de lo dispuesto en el título tercero de esta Ley a los procedimientos en materia tributaria, de seguridad social y desempleo y de régimen jurídico de los extranjeros en España, se efectuará de conformidad con lo establecido en las disposiciones adicionales quinta, sexta, séptima y decimonovena de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Asimismo, en la aplicación de esta Ley habrán de ser tenidas en cuenta las especificidades en materia de contratación pública, conforme a lo preceptuado en la disposición adicional séptima del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio."

- gistro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso;
- el artículo 307 de la LCSP prevé que las comunicaciones de datos de contratos al Registro de Contratos del Sector Público se efectuarán por medios electrónicos, informáticos o telemáticos; o
  - la indicada DA 19.<sup>a</sup> de la LCSP establece que las comunicaciones e intercambios de información que deban efectuarse en los procedimientos regulados en esta Ley podrán hacerse, de “acuerdo con lo que establezcan los órganos de contratación o los órganos a los que corresponda su resolución”, por correo, por telefax, o por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, y que las solicitudes de participación en procedimientos de adjudicación podrán también hacerse por teléfono (...)

#### **4.1.3. La aplicación, con carácter supletorio, de los preceptos de la LAE que no se dictan al amparo del artículo 149.1.18 CE**

Los preceptos de la LAE que no se dictan al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución, sólo son aplicables supletoriamente ante la existencia de laguna legal en la aplicación del ordenamiento autonómico o, en su caso, de norma local, como parte del ordenamiento estatal de aplicación supletoria a tenor del artículo 149.3 CE.

La aplicación supletoria de las normas estatales es una cuestión compleja y poco pacífica doctrinalmente. En lo que aquí interesa, nos referiremos a los preceptos de la LAE que no se declaran dictados al amparo de los del artículo 149.1.18 CE,<sup>30</sup> y que pueden tener alguna trascendencia, directa o indirecta, con los registros electrónicos, en concreto:

---

30. Éstos son: los artículos 7 (defensa de los derechos de los ciudadanos); 8.2 (garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos); 11.2 (publicaciones electrónicas de boletines oficiales); 21.3 (interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos); 24.4 (registros electrónicos); 29 (documento administrativo electrónico); 31 (archivo electrónico de documentos); 33 (utilización de medios electrónicos); 34 (criterios para la gestión electrónica); 36 (instrucción del procedimiento utilizando medios electrónicos); 37.2 (acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación); 39 (actuación administrativa automatizada); 40 (Comité Sectorial de Administración Electrónica); 41 (interoperabilidad de los sistemas de información); 43 (red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas); 44 (red integrada de atención al ciudadano); 45 (reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración); 46 (transferencia de tecnología entre Administraciones); disposición adicional primera 2 (reunión de órganos colegiados por medios electrónicos); disposición adicional segunda (formación de empleados públicos); disposición adicional tercera (Plan de Medios en la Administración General del Estado), y disposición adicional quinta (Función Estadística).

- Artículo 24.4 de la LAE. En el ámbito de la Administración General del Estado, se automatizarán las oficinas de registro físicas a las que se refiere el artículo 38 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a fin de garantizar la interconexión de todas sus oficinas, y posibilitar el acceso por medios electrónicos a los asientos registrales y a las copias electrónicas de los documentos presentados.
- Artículo 34 de la LAE. Criterios para la gestión electrónica. La aplicación de medios electrónicos a la gestión de los procedimientos, procesos y servicios irá siempre precedida de la realización de un análisis de rediseño funcional y simplificación del procedimiento, proceso o servicio, en el que se considerarán especialmente los siguientes aspectos: a) La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos, mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación al finalizar la tramitación. b) La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información. c) La reducción de los plazos y tiempos de respuesta. d) La racionalización de la distribución de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas.
- Artículo 39 de la LAE. Actuación administrativa automatizada. En caso de actuación automatizada, deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

Para determinar la aplicación supletoria, debe examinarse primero la existencia de normas autonómicas y locales que regulen la materia, y observar los criterios siguientes:

1. Las competencias de las CCAA en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas, comprenden la competencia exclusiva (si así lo establece su Estatuto de Autonomía, ver, por ejemplo, los artículos 110 y 159 EAC: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución. En este sentido, debemos señalar que los nuevos estatutos acogen la lógica del artículo 149.3, que prevé la preferencia y la supletoriedad de ordenamientos, no de normas, a saber: el Derecho estatal o el Derecho autonómico.
2. La segunda cuestión es recordar que la supletoriedad exige la existencia de laguna legal, el rasgo esencial de la cual es que, con independencia de sus causas, denota una situación en la que el sistema no tiene una norma que prohíba un determinado comportamiento, ni una norma que lo permita.

3. A partir de aquí seguiremos a Lucas Murillo,<sup>31</sup> de cuyas consideraciones destacamos:

- a) Para dilucidar en cada caso si hay laguna y, por tanto, necesidad de integrarla, lo correcto es adoptar la perspectiva del aplicador de la norma y determinar si (respetando las bases) el supuesto planteado requiere de una regla que la Ley contemplada debiera haber previsto. La comparación con la Ley estatal equivalente, si es que la hay (en ocasiones es posible, todavía, que sea preconstitucional) podrá ser útil para extraer una conclusión, pero en ningún caso es ineludible.

Si al final se viera que, efectivamente, hay laguna, esto será por causas intrínsecas al ordenamiento autonómico, y no a la falta de correspondencia del contenido de una Ley autonómica con el de la Ley estatal. Su integración debería procurarse en el seno del ordenamiento o Derecho propio de la Comunidad Autónoma, y si eso no da resultado satisfactorio, el aplicador deberá acudir al Derecho estatal, dentro del cual puede hallar la homóloga a la autonómica.

- b) Los ordenamientos estatal y autonómico son distintos, aunque integrados en el global del Estado, del que forman parte. La separación entre ambos conforme al principio de competencia supone que la búsqueda de la norma aplicable haya de realizarse en cada uno de ellos, ésta es una exigencia que deriva directamente del derecho a la autonomía, reconocido y garantizado en el artículo 2 CE, cuyo ejercicio se disciplina en su título VIII.<sup>32</sup> El rotundo pronunciamiento del Tribunal Constitucional (STC 61/1997) dio la razón a quienes venían defendiendo a contracorriente que los títulos competenciales atribuidos al Estado y a las Comunidades Autónomas

---

31. LUCAS MURILLO, Enrique, "La inactividad del legislador autonómico", *Estudios de Deusto*, 2003, 51, p. 259 a 282.

32. LUCAS MURILLO, Enrique, citado, afirma:

"Sin embargo, la interpretación dominante en la doctrina no admitía ese razonamiento. Se afirmaba que mientras el ordenamiento estatal es completo y puede regular válidamente cualquier materia, los autonómicos no tienen esa cualidad, son ordenamientos parciales que sólo cubren las materias que de acuerdo con las reglas de reparto competencial han asumido estatutariamente."

El apoyo fundamental de esa tesis es la teoría de los "círculos de interés" (círculo material de interés general, círculo de encuadramiento y círculo de suplencia), elaborada por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ a partir de su concepción de la articulación de los ordenamientos estatal y autonómico en el supraordenamiento constitucional, que se inspira en la interpretación dominante en Alemania.

Tras la STC 61/1997, todo esto está mucho más claro, y ya no es sostenible la tesis de los tres círculos de interés, o por lo menos del tercero de ellos ("círculo de suplencia") en los términos que se venía manteniendo, pues ha sufrido un revés definitivo, al menos como fundamento de la validez de las regulaciones estatales que carezcan de título competencial habilitante.

delimitan el ámbito de validez material de sus normaciones y que, sin título específico, éstas, si llegan a producirse, nacen viciadas de inconstitucionalidad radical y son nulas.

- c) El corolario en lo que ahora nos interesa es que, de haber lagunas, se deban colmar desde el propio ordenamiento en el que se produzcan y, sólo cuando ello no sea posible, tendrá que acudir, en el caso de las Comunidades Autónomas, al Derecho del Estado que éste cree en el ámbito material y espacial para el que sea competente.
- d) La pluralidad de ordenamientos (el estatal y los autonómicos) existente se integra en un mismo sistema normativo, pero están separados por virtud del principio de competencia que garantiza jurídicamente la adopción de orientaciones políticas potencialmente distintas en el ejercicio de las respectivas competencias legislativas. Como consecuencia de la separación competencial, el legislador autonómico encuentra ante sí una pluralidad de opciones constitucionalmente legítimas a la hora de formular las leyes en el ámbito de sus competencias. Entre las decisiones que están a su alcance hay que entender, obviamente, incluida la de no regular determinadas facetas de la realidad.<sup>33</sup>

De todo lo anterior, entendemos que se concluye que el artículo 24.4 de la LRJPAC no es de aplicación supletoria (no existe laguna legal y el legislador autonómico puede lícitamente no regular esta faceta del registro no electrónico), y contrariamente el supuesto de hecho de los artículos 34 (criterios para la gestión electrónica) y 39 (actuación administrativa automatizada), sí que configura una laguna legal que, de no

---

33. El indicado autor señala en este sentido:

“Por eso, no se puede admitir la validez de la premisa en la que descansa la hipótesis de la supletoriedad de normas. Es decir, que el ordenamiento de cada Comunidad Autónoma sea una especie de espejo en el que se reflejen, o lo que es peor, en el que deban reflejarse necesariamente, las leyes que forman parte del ordenamiento estatal y, además, con un contenido parejo. De tal suerte que allí donde la norma legal autonómica no atienda todos los aspectos previstos en la correspondiente estatal exista una laguna que esta última deba colmar.

“Dejando a un lado los problemas de encaje de determinaciones legales que pueden estar basadas en planteamientos muy divergentes es evidente que la supletoriedad de normas así concebida no sólo es contraria al derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones consagrado en el artículo 2 CE y a las reglas de distribución competencial contenidas en la Constitución y aplicadas en los estatutos de autonomía, sino a la misma lógica.

“Por más que sea notorio el mimetismo que inspira a muchas leyes autonómicas, por muy extensivo que haya sido el uso de las bases, por muy uniformizadora, en fin, que sea la política legislativa que en el Estado y en las Comunidades Autónomas hayan impuesto los partidos políticos de ámbito estatal a través de las mayorías parlamentarias correspondientes (en las Cortes y en los Parlamentos autonómicos), no es permisible la presunción simplista de la correlación exacta entre las regulaciones legales de uno y otras, ni siquiera en lo que esté sujeto a las bases.”

poder ser integrada y resuelta en el seno de los propios ordenamientos autonómicos, conllevaría la aplicación supletoria de los preceptos indicados de la LAE.

## **4.2. Los derechos reconocidos en la LRJPAC y en la LAE, y su relación con los registros electrónicos**

Del análisis de los derechos reconocidos en la LAE, se advierte su diferente carácter, pues en ocasiones se trata de una reformulación de un derecho ya reconocido (en la LRJPAC), y en otras construye nuevos derechos originados por las peculiaridades de la relación electrónica.

El punto de partida, lo constituye el artículo 4 de la LAE, que establece que la utilización de las tecnologías de la información tendrá las limitaciones establecidas por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, respetando el pleno ejercicio por los ciudadanos de los derechos que tienen reconocidos, y ajustándose, entre otros al principio de legalidad, en cuanto al mantenimiento de la integridad de las garantías jurídicas de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas establecidas en la LRJPAC.

La materialización de este principio está muy bien expresada en el artículo 3.1 de la Ley Foral 11/2007 de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuando establece que:

“El empleo del procedimiento administrativo electrónico no supondrá modificación alguna de la naturaleza y efectos de los actos administrativos integradores del procedimiento administrativo común, ni conllevará eliminación, reducción o condicionamiento indebido de los derechos reconocidos o atribuidos a los ciudadanos o de los deberes que la legislación reguladora del procedimiento administrativo común establece para la Administración.”

El apartado 1 del artículo 6 de la LAE reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la LRJPAC, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones, y oponerse a las resoluciones y actos administrativos.

Esta configuración general se concreta en el apartado 2 del artículo 6 (que relaciona los derechos que los ciudadanos tienen en relación con la utilización de los

medios electrónicos en la actividad administrativa, en los términos previstos en la presente Ley), y en el apartado 3 de ese mismo artículo (derecho a obtener determinada información en los procedimientos relativos al establecimiento de actividades de servicios). El sistema o estatuto de los derechos de los ciudadanos que se relacionan electrónicamente, se cierra en los concretos preceptos de la Ley que desarrollan estos derechos (por ejemplo, el artículo 27 de la LAE).

De este estatuto interesa destacar, respecto del registro electrónico, los derechos siguientes:

#### **4.2.1. El carácter voluntario de la relación electrónica y las posibilidades de variar de medio de relación: el mantenimiento del consentimiento como criterio general para la relación electrónica y la obligación o no de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. Su incidencia en los registros electrónicos**

El carácter voluntario de la relación electrónica está previsto de manera indubitada en la LAE, salvo para las personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizados el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos, y las Administraciones Públicas reglamentariamente establezcan la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos (artículo 27.6 de la LAE). Acredita la anterior afirmación que la LAE: a) exige en general el consentimiento expreso para la comunicación electrónica (artículo 27.2.º); b) reconoce, como hemos señalado, la posible revocación del consentimiento inicial (27.1.º); c) establece la posibilidad de imponer reglamentariamente la relación electrónica (en los términos del artículo 27.6), y d) exige el consentimiento para la práctica de la notificación electrónica (artículo 28.1.º), y precisa de manera expresa que la voluntariedad constituye el criterio para la iniciación de un procedimiento administrativo, a solicitud de interesado, por medios electrónicos (artículo 35).

Ese derecho de alternar la vía electrónica y no electrónica tiene una gran incidencia en la tramitación electrónica de los procedimientos, y desde la perspectiva que ahora nos interesa, también en el funcionamiento de un registro electrónico y de sus funciones (la práctica de asientos de documentos, para poder ser referenciados, en relación a un expediente numerado, con el número de entrada de la solicitud inicial, precisa la integración del registro general presencial y el electrónico, y aconseja una numeración única para los escritos que se reciben y que se expiden en ambos registros).

El carácter voluntario de la relación electrónica debe ser examinado de manera conjunta con la obligatoriedad, o no, de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. En relación a este extremo, debe examinarse primero la regulación de la LAE, y seguidamente la de la LRJPAC, respecto de los preceptos aplicables a la relación electrónica. En especial, hay que dar respuesta a si es obligatorio o potestativo utilizar un modelo normalizado, y a la aplicabilidad a las relaciones electrónicas del artículo 70, "solicitudes de iniciación", apartado cuatro de la LRJPAC, que establece: "Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan". De hecho, la LAE, en el artículo 25.4, establece, con un ámbito más amplio que el relativo a la solicitud de iniciación, un derecho del mismo tenor: "Podrán aportarse documentos que acompañen a la correspondiente 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. Los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados."

A) Es obligatorio o potestativo utilizar un modelo normalizado en las relaciones electrónicas con las AAPP.

El artículo 35 de la LAE obliga a la Administración a la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica, y, sin embargo, no se impone al ciudadano, expresamente, su uso. De la regulación del registro electrónico en el artículo 24 de la LAE tampoco se desprende la obligatoriedad del uso de los modelos normalizados electrónicos, dado que si bien habrá registros que sólo admitirán estos documentos, el indicado precepto exige que exista en cada Administración un sistema de registros electrónicos que admita cualquier tipo de documento electrónico (por supuesto, deben ser documentos que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad).

La obligatoriedad del uso de los modelos normalizados no se establece tampoco en el artículo 38 de la LRJPAC, y en el primer párrafo del apartado 4 del artículo 70 de la LRJPAC se establece que las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos, y que los modelos



mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas. Tampoco se impone su uso.

Así las cosas, en opinión de Cotino,<sup>34</sup> una inadmisión por no utilizar los modelos o sistemas preestablecidos sería contraria al derecho de acceso del artículo 6.1.º, lo cual puede contar también con el apoyo del artículo 24 de la LAE. Esta solución, afirma, puede ser totalmente insatisfactoria para la Administración, generando no pocas disfunciones y lastrando el uso de las TIC, pero entiende, sin embargo, que sería precisa una voluntad específica normativa para adoptar otra alternativa.

A pesar de ello, nada impide que las AAPP, mediante disposiciones generales específicas y pertinentes (la disposición de creación del registro electrónico, bases generales de procesos selectivos de personal o de procedimientos de concurrencia competitiva u ordenanzas municipales), en el marco legal establecido en la LAE y en la LRJPAC, exijan la utilización de modelos normalizados. No existe reserva de ley en este punto, y el límite a la regulación reglamentaria lo constituye el segundo párrafo

---

34. COTINO HUESO, Lorenzo, "Derechos del ciudadano", en la obra colectiva *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (coordinadores), Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 155 y 156.

Este autor afirma:

"Se puede cuestionar la obligatoriedad de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la interacción electrónica. Esta exigencia no se da para la relación no electrónica en general en el artículo 38 LRJPAC. El artículo 35 LAE sí que obliga a la Administración a la puesta a disposición de los interesados de los correspondientes modelos o sistemas electrónicos de solicitud en la sede electrónica. Sin embargo, no se impone al ciudadano expresamente su uso. Los motivos para la no utilización de los modelos y sistemas pueden ser desde los más espurios hasta la mera incapacidad del ciudadano de emplear el sistema electrónico o el modelo ofrecido o considerar necesario el uso de otros formatos para llevar a cabo adecuadamente la solicitud. VALERO señala con razón que la opción por la iniciación electrónica del procedimiento conlleva la carga de utilizar los instrumentos exigidos en base a razones técnicas. Diversas razones justificarían esta exigencia, más allá de la conveniencia del uso de los modelos y sistemas prefigurados: la interconexión de las bases de datos, la agilización del tratamiento de la información necesaria para la impulsión del procedimiento, una importante reducción de los plazos necesarios, la posibilidad del mismo derecho a no aportar documentos en poder de las Administraciones, etc. Sin embargo, pese a existir tan buenas razones, no ha sido regulada expresamente la obligatoriedad del uso de tales formularios, modelos o sistemas, si no más bien lo contrario. El artículo 24. 2.º b) LAE dispone que todo registro electrónico admitirá 'Cualquier solicitud, escrito o comunicación' y -art. 24. 3.º- 'existirá al menos un sistema de registros que admita todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública'. Así las cosas, una inadmisión por no utilizar los modelos o sistemas preestablecidos sería contraria al general derecho de acceso del artículo 6. 1.º, lo cual puede contar también con el apoyo del artículo 24 LAE. Esta solución puede ser totalmente insatisfactoria para la Administración, generando no pocas disfunciones y lastrando el uso de las TICs, sin embargo, entiendo que sería precisa una voluntad específica normativa para adoptar otra alternativa."

del artículo 70.4, que obliga a admitir, además de los modelos normalizados, cualquier otro documento complementario que estime conveniente el ciudadano. No cabe entender que el artículo 35 de la LAE derogue de forma completa el artículo 70 de la LRJPAC, sino simplemente que el artículo 35 de la LAE es de aplicación prevalente por su carácter de Ley especial, respecto a la LRJPAC. A su vez, el artículo 70.4 de la LRJPAC es de aplicación por imperativo del artículo 4 b) de la LAE, que establece el principio de igualdad en las relaciones electrónicas (con objeto de que, en ningún caso, el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo, sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos).

B) La aplicabilidad a las relaciones electrónicas del artículo 70.4 de la LRJPAC.

El artículo 24, apartados 2 y 3, de la LAE, que es el que resuelve la cuestión, debe ser examinado desde la perspectiva de la DF 8.<sup>a</sup> (la presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”) y la DF 3.<sup>a</sup> (desde la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, los derechos reconocidos en el artículo 6 podrán ser ejercidos en relación con los procedimientos y actuaciones adaptados a lo dispuesto en la misma, sin perjuicio que los derechos reconocidos en el indicado artículo podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones competencia de la AGE y los organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, a partir del 31 de diciembre de 2009, y para el resto de AAPP, a partir de esa fecha, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias).

Del artículo 24.2 de la LAE se desprende que habrá registros electrónicos en los que sólo se admitirán los documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos. La existencia únicamente de este tipo de registros electrónicos no incumple las DF octava y tercera de la LAE hasta el 31 de diciembre de 2009, y los ciudadanos que quieran completar su solicitud, al amparo del artículo 70.4 de la LRJPAC, deberán hacerlo mediante documento escrito presentado en un registro que admita documentos en formato papel. A partir del 31 de diciembre de 2009, salvo para aquellas AAPP que no pertenezcan a la AGE, y que justifiquen la falta de disponibilidades presupuestarias para implementar los registros electrónicos regulados en el artículo 24.2 y 3 de la LAE, si entendemos aplicable a los procedimientos electrónicos el artículo 70.4 de la LRJPAC, los ciudadanos que quie-

ran completar su solicitud al amparo del indicado artículo deberán hacerlo mediante documento escrito en los términos explicados (dada la voluntariedad de la relación electrónica) o mediante documento electrónico presentado en el sistema de registro electrónico previsto en el artículo 24.3 de la LAE (en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública).<sup>35</sup>

El carácter voluntario de la relación electrónica y el régimen jurídico de la obligatoriedad de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica, tienen una importancia intrínseca en la configuración de un registro administrativo electrónico y en la definición de sus funciones, pero adquirirán mucha mayor relevancia una vez, de acuerdo y en los términos de la disposición final tercera de la LAE, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE puedan ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de competencia de las distintas AAPP.

Una vez que los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE puedan ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de los ciudadanos con las AAPP, tanto por el derecho de completar los modelos formalizados, como por el carácter voluntario de la relación electrónica, entendemos que será preciso un rediseño de los actuales registros electrónicos (sólo auxiliares y sólo especializados en concretos procedimientos formalizados), y tener presente y ser conscientes de la complejidad de dar cumplimiento al artículo 24 de la LAE (apartados 1, 2 y 3). De hecho, una vez los ciudadanos puedan ejercer de manera plena el derecho a relacionarse electrónicamente con las AAPP, y en el ámbito municipal, la configuración de los registros que da una respuesta más adecuada a las posibilidades que el ciudadano alterne la relación electrónica y la realizada en forma de papel y que comple-

---

35. REGO BLANCO, Dolores, considera que en todos los casos y todos los registros electrónicos deben admitir los documentos que se acompañen a la solicitud, escrito o comunicación, si cumplen los requisitos técnicos. Señala que:

“Cualquiera que sea el tipo de admisión (tasado o libre), ha de tenerse en cuenta que el art. 25.4 LAE reconoce la posibilidad de que la solicitud, escrito o comunicación que se dirija a un registro electrónico vaya acompañado de otros documentos. Para ello exige que los documentos que se adjunten cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad. En consecuencia, y teniendo en cuenta el carácter básico de la norma, si los documentos anexos a la solicitud observan tales requisitos técnicos, ningún registro electrónico podrá válidamente rechazar su admisión, siempre, claro está, que esté habilitado para recibir el escrito principal. Es más, está obligado incluso a emitir un recibo acreditando su entrega. Por el contrario, si no cumplen con los mencionados estándares habrá que entregar los documentos complementarios en un registro tradicional”. REGO BLANCO, Dolores, “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, citada, p. 379.

mente los modelos normalizados, es un registro de numeración única que integre el registro general y los auxiliares en base de papel y el electrónico.<sup>36</sup>

Se advierte que determinadas funciones que proponíamos imputar al registro, son difícilmente materializables, salvo que en la petición del ciudadano se incluya la aceptación de la relación electrónica o que se trate de ciudadanos obligados a ella. En tal sentido, ya habíamos dicho que: a) el registro electrónico, además de emitir recibos electrónicos, en el marco de la actuación administrativa automatizada y de procedimientos formalizados, puede comprobar la falta de documentación –que en el proceso de presentación electrónica ha podido exigir–, y puede requerir en ese mismo recibo que se complete la documentación que falta, otorgando para ello el plazo de 10 días previsto en el artículo 71 de la LRJPAC; b) el registro con el recibo de la comunicación electrónica, comunique el plazo máximo de resolución y el sentido estimatorio o desestimatorio de la no resolución en plazo (artículo 42.2, segundo párrafo de la LRJPAC), o c) el registro gestione las notificaciones electrónicas.

#### **4.2.2. El derecho a la copia sellada y a acuses de recibo acreditativos de la relación electrónica realizada**

El artículo 35 c) de la LRJPAC reconoce el derecho “a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento”, y la misma Ley también prevé la posibilidad de aportar una copia del documento que se presenta para su cotejo y devolución del original.

---

36. En la nota 13 ya transcribimos el artículo 4 de la Ordenanza reguladora de la organización y el funcionamiento del registro de la Diputación Provincial de Zamora y del registro electrónico, que establece una numeración única para el registro general y los auxiliares de los asientos en función del orden temporal de recepción o salida.

En la misma línea, el artículo 4 de la Ordenanza provincial de ejecución electrónica de procedimientos administrativos y regulación del registro telemático de la Diputación de Granada, aprobada en sesión plenaria de 27 de marzo de 2007 (BOP 23.05.07), establece:

“Definición como registro auxiliar y numeración única.

“Se instituye el registro telemático como auxiliar del registro general con las siguientes características: a) se accederá al registro telemático mediante la página web de la Diputación Provincial de Granada, como se regula en el artículo siguiente. b) la instalación en soporte informático del registro garantizará la plena interconexión e integración del general y el auxiliar telemático, estableciendo una única numeración correlativa de los asientos en función del orden temporal de recepción o salida.”

La Ordenanza del registro electrónico de Bujalance (aprobada por el Pleno, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2008, publicada en el BOP 35 de 22.2.2008), en el artículo 2 establece la interconexión e integración de los registros: “de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, la instalación en soporte informático de la Oficina del Registro Electrónico garantizará la plena interconexión e integración de ésta con el Registro General del Ayuntamiento.”

Este derecho se proyecta, en la relación electrónica, en la generación de acuses de recibo y acreditación de la conformidad de la actuación electrónica realizada, especialmente en forma de copias autenticadas del escrito, solicitud o comunicación realizada (artículos 25.3 y 4 y 35.2 de la LAE). El artículo 25.3 de la LAE impone la emisión de un recibo que será una copia autenticada misma del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo fecha, hora y número de entrada de registro. El artículo 25.4 de la LAE impone expedir recibos acreditativos de la entrega de los documentos que acompañen la solicitud, garantizando la integridad y el no repudio de los documentos aportados. Esta garantía se extiende al supuesto de la aportación al expediente de copias digitalizadas firmadas electrónicamente por el ciudadano (artículo 35.2 de la LAE). Todo ello conlleva que la LAE atribuya al registro electrónico las funciones precisas para que quede acreditada la relación electrónica realizada.

#### **4.2.3. El ejercicio electrónico del derecho a formular alegaciones y derecho a aportar documentos adicionales (a tener presente en la gestión de los registros electrónicos)**

El artículo 35 e) de la LRJPAC reconoce el derecho “a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución”. El artículo 6.1 de la LAE, por reenvío al artículo 35 de la LRJPAC, reconoce la posibilidad de ejercer electrónicamente este derecho, y establece –ya directamente– el derecho a “realizar alegaciones” electrónicamente. Más allá de la posibilidad de formular alegaciones, cabe subrayar que el derecho de relacionarse electrónicamente alcanza el derecho a aportar documentos adicionales.<sup>37</sup>

---

37. La Ley Foral 11/2007 contiene una disposición específica sobre la presentación de documentos. “Artículo 6. Presentación de documentos electrónicos. 1. En relación con las solicitudes, escritos, consultas o comunicaciones que se le presenten electrónicamente, el Registro General Electrónico (...) Enviará al correo electrónico o al dispositivo de firma electrónica utilizado por el presentador del documento electrónico un mensaje electrónico justificativo de que el documento ha sido técnicamente admitido y administrativamente registrado, siempre que la presentación se haya realizado respetando las prescripciones técnicas requeridas y el documento esté disponible para su uso por la Administración en un dispositivo de recepción o en un sistema de datos en el que se pueda gestionar el documento. Esta confirmación del recibo del documento podrá enviarse en forma de respuesta automática del sistema o en cualquier otra forma. Si la recepción no se produce o no se produce la confirmación del recibo, el usuario deberá ser advertido de tales hechos, entendiéndose en tal caso que no se ha producido la recepción. 2. La confirmación del recibo de un documento, emitida por el Registro General Electrónico al correo electrónico o dispositivo de firma electrónica del interesado conforme a la letra d) anterior, deberá poder ser impresa en papel o archivada informativamente, y tendrá para éste la condición de recibo acreditativo de la fecha y la hora de presentación de la documentación ante la Administración, a efectos de lo dispuesto en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

La garantía de la aportación de documentos ha tenido su proyección electrónica en el artículo 25.4.º de la LAE, si bien bajo condiciones específicas respecto de estándares de formato y requisitos de seguridad. El derecho de aportación de documentos obliga a que las aplicaciones informáticas de los registros lo permitan. Esta garantía debe entenderse como una proyección más del derecho a la relación electrónica general del artículo 6 de la LAE, por la remisión de su apartado 1.º al ejercicio de este derecho del artículo 35 e) de la LRJPAC.

Este derecho tiene también su extensión en el artículo 35.2 de la LAE,<sup>38</sup> por cuanto autoriza a los interesados a aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos administrativos firmadas electrónicamente por ellos mismos. En su virtud, y en general, no se puede obligar al ciudadano a que presente el original de su documento en papel, salvo que la Administración no pueda llevar a cabo el cotejo del documento aportado en los archivos de la Administración Pública que expidiera el original de ese documento aportado, posibilidad que el propio legislador ha configurado como "excepcional". En algunas ordenanzas, se sustituye la obligación de aportar documentos por declaraciones responsables de las personas interesadas de que cumplen los requisitos exigidos en el procedimiento, con lo que se faculta a la Administración para que proceda a su comprobación (si son datos que obran en su poder o en el de entes con los que el Ayuntamiento haya firmado convenio).<sup>39</sup>

---

Dicho recibo deberá presentarse en soporte papel en aquellos procedimientos administrativos convencionales o judiciales en que así resulte necesario."

38. Artículo 35.2. de la LAE: "Los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada. La Administración Pública podrá solicitar del correspondiente archivo el cotejo del contenido de las copias aportadas. Ante la imposibilidad de este cotejo y con carácter excepcional, podrá requerir al particular la exhibición del documento o de la información original. La aportación de tales copias implica la autorización a la Administración para que acceda y trate la información personal contenida en tales documentos."

39. El texto vigente de la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica del Ayuntamiento de Barcelona (acuerdo del Consejo Plenario de 30-01-2009), establece la posibilidad de sustituir la aportación de documentos por declaraciones responsables. El artículo 26 de la Ordenanza establece que: "1. No deberá aportarse documentos que estén en poder de la Administración municipal o de otras Administraciones Públicas con las cuales el Ayuntamiento de Barcelona haya firmado un convenio de colaboración. El ejercicio de este derecho se hará de acuerdo con la normativa aplicable a cada procedimiento, y con la normativa aplicable a la protección de datos de carácter personal. 2. Las entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ordenanza promoverán la sustitución de la aportación de documentos acreditativos del cumplimiento de requisitos para una declaración responsable de la persona interesada que exprese la concurrencia de los requisitos mencionados y el compromiso de aportar los justificantes, a requerimiento de la Administración. 3. La comprobación de la información contenida en estas declaraciones podrá efectuarse en los registros de la Administración municipal o en los de otras Administraciones o entidades con las cuales el Ayuntamiento de Barcelona tenga firmado un convenio de colaboración."

Accesible en [http://w3.bcn.es/V04/Serveis/Ordenances/Controladors/V04CercaOrdenances\\_Ctl/0,3118,200713899\\_200726005\\_2\\_118918011,00.html?accio=fitxa](http://w3.bcn.es/V04/Serveis/Ordenances/Controladors/V04CercaOrdenances_Ctl/0,3118,200713899_200726005_2_118918011,00.html?accio=fitxa)

Para facilitar la efectividad de este derecho de aportar copias digitalizadas firmadas electrónicamente, se prevé que los sistemas permitan comprobaciones automáticas de la información aportada (artículo 35.3.º de la LAE).<sup>40</sup>

#### **4.2.4. El derecho a conocer electrónicamente el estado de los procedimientos, electrónicos o no**

La letra d) del artículo 6.2.º de la LAE reconoce el derecho “A conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los procedimientos en los que sean interesados, salvo en los supuestos en que la normativa de aplicación establezca restricciones al acceso a la información sobre aquéllos.”

En la Ordenanza de Administración electrónica de Barcelona, se reconoce bajo el principio de trazabilidad de los procedimientos y documentos administrativos en el artículo 8 c),<sup>41</sup> y ha sido objeto de reconocimiento en los artículos 4 f) y 31 de la Ley Foral 11/2007.<sup>42</sup>

El derecho reconocido supone la proyección electrónica del derecho del artículo 35 a) de la LRJPAC. Ante su regulación específica en el artículo 6.2.º de la LAE, no cabe acudir a la referencia del artículo 6.1.º de la LAE. Hay que subrayar que se garantiza el conocimiento por medios electrónicos del estado del procedimiento, sea éste un procedimiento electrónico o no. Y en tanto en cuanto este derecho queda condicionado a su regulación en la LAE, hay que indicar que viene regulado específicamente

---

40. Artículo 35.3 de la LAE: “Con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.”

41. Artículo 8 c. Principio de trazabilidad de los procedimientos y documentos administrativos.

“La Administración municipal llevará a cabo las acciones necesarias para establecer sistemas y procedimientos adecuados y comprensibles de trazabilidad, que permitan a los ciudadanos y las ciudadanas conocer en todo momento, y a través de medios electrónicos, las informaciones relativas al estado de la tramitación y el historial de los procedimientos y documentos administrativos, sin perjuicio de la aplicación de los medios técnicos necesarios para garantizar la intimidad y la protección de los datos personales de las personas afectadas.”

42. Artículo 31. Consulta del estado de la tramitación.

“1. La Administración de la Comunidad Foral de Navarra habilitará una dirección electrónica de acceso restringido donde el interesado pueda consultar el estado de la tramitación del procedimiento que haya iniciado.

“2. La información sobre el estado de tramitación del procedimiento comprenderá la relación de actos de trámite realizados, con indicación, que podrá ser resumida, sobre su contenido, así como la fecha en que fueron emitidos.”



en el artículo 37.1.º de la LAE para procedimientos íntegramente electrónicos, y en el artículo 37.2.º de la LAE para el conocimiento del procedimiento íntegramente en papel o parcialmente electrónico.

El registro podría jugar un papel importante al respecto, aunque esta información las AAPP la facilitan a través de la página web<sup>43</sup> (y en su caso sede electrónica, si ha sido declarada la página web como tal), en la oficina virtual (obsérvese, aunque no sea una Administración Pública de acuerdo con el artículo 2 de la LAE, la oficina virtual de Correos),<sup>44</sup> o en una dirección electrónica.<sup>45</sup>

43. La Comunidad Autónoma de Castilla y León regula el registro electrónico, de manera indirecta, en el Decreto 40/2005, de 19 mayo, que regula la utilización de técnicas de Administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. El artículo 3.5 regula el acceso a los registros y archivos en general (no al registro general de entrada de documentos) que puedan crearse por la implantación de técnicas de Administración electrónica, con los requisitos y limitaciones establecidos en el artículo 37 de la LRJPAC, y el artículo 11.3 establece que los interesados podrán obtener información particular sobre la fase o trámite en la que se encuentran los expedientes tramitados por la Administración regional, por medio de códigos u otros sistemas de identificación, con los niveles de seguridad que se definan en cada caso, que les permitirán utilizar un acceso multicanal a dicha información particular a través de la página web de la Junta de Castilla y León.

44. Permite localizar la situación de los envíos.

The image shows a screenshot of the Correos website. At the top left is the Correos logo. Below it is a navigation menu with options like 'Particulares', 'Empresas', and 'Oficina Virtual'. The main content area features a 'Postal Expres' banner, a 'Localizador de Envíos' section with a search form, and several service tiles: 'Paquete Azul', 'Filatelia Online', 'Correo Digital', and 'Albaranes y Depósitos Online'. A sidebar on the left contains a vertical menu with options like 'Acceso Cliente', 'Acceso Certificado Digital', 'Enviar', 'Comprar sellos', and 'Servicios'.

45. Ver nota 42.



#### **4.2.5. El derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas**

El artículo 6.2 k de la LAE reconoce a los ciudadanos, en los términos previstos en la LAE, el derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas, siempre y cuando utilicen estándares abiertos “o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.”

La configuración de los registros electrónicos, por tanto, podrá ser accesible para las aplicaciones que, sin basarse en estándares abiertos, lo hagan en otros que meramente “sean de uso generalizado por los ciudadanos”. El artículo 4. i) y el derecho concreto del artículo 6.2.º k) de la LAE, permiten afirmar que esta configuración de los registros no lesionaría el general derecho de acceso.

### **5. La necesidad de contextualizar el registro electrónico respecto de las novedades más transformadoras que aporta la nueva legislación de la Administración electrónica en la relación ciudadano-Administración Pública, y en su organización y funcionamiento. En especial, la actuación administrativa automatizada**

El artículo 38.2 de la LAE, dictado al amparo del artículo 149.1.18, al regular la terminación de los procedimientos por medios electrónicos, establece que podrán adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en aquellos procedimientos en los que así esté previsto.

Sin el carácter de precepto básico, ni el de aplicación plena, el artículo 39 establece los requisitos y condiciones previos para implantar la actuación administrativa automatizada, definida en el anexo de definiciones de la LAE como aquella producida por un sistema de información adecuadamente programado, sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye, añade la definición, la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación.

En estos casos, el Registro podría ser un órgano administrativo diseñado no sólo como la puerta virtual de las solicitudes, requerimientos y cualquier comunicación, y de los documentos que se acompañan a éstos, dirigidos a otros órganos administrativos. Es un órgano electrónico que, según las funciones que tenga atribuidas, puede ayudar al ciudadano e incrementar la eficacia de la actuación administrativa. Se podría considerar que utilizo equívocamente los conceptos de la sede electróni-

ca<sup>46</sup> y del registro electrónico, porque los servicios de ayuda al ciudadano en los procedimientos automatizados aparentemente deberían establecerse en la sede electrónica.

Creo que no necesariamente la sede electrónica, como oficina administrativa virtual, es accesible desde una dirección electrónica, a través de la cual y mediante la utilización de una red de telecomunicaciones se puede consultar la información y utilizar los servicios que se ofrecen: Es la “casa consistorial o sede administrativa virtual”. Puede darse el caso de que la sede electrónica sea accesible a través de múltiples direcciones o, incluso, que esté integrada por varias páginas web que, en apariencia, tengan cierta autonomía en cuanto a su administración y/o mantenimiento. La dirección es la puerta de acceso a un servidor concreto –y, para ser más precisos, a una parte del mismo– donde se encuentran alojadas las páginas web cuya consulta a través de una red de telecomunicaciones permite obtener información o utilizar los servicios administrativos ofrecidos por esta vía.<sup>47</sup>

Pero la ayuda al ciudadano, al igual que en la sede física, la pueden realizar personas y unidades administrativas y órganos con capacidad de complementar la información y el asesoramiento a los ciudadanos. Por ello, me parece adecuado que se imputen al órgano administrativo registro electrónico todas las operaciones previas a la solicitud, comunicación electrónica o documento o copia electrónica que finalmente se presentaran ante ese órgano, en los procedimientos que constituyen una actuación administrativa automatizada de respuesta inmediata o cuasi inmediata.

---

#### 46. La sede electrónica.

1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias.

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

3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

4. Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

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

47. VALERO TORRIJOS, Julián, “Acceso a los servicios y difusión de la información por medios electrónicos”, en la obra colectiva *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, GAMERO CASADO, Eduardo y VALERO TORRIJOS, Julián (coordinadores), Aranzadi, Cizur Menor, 2008, p. 237.

Operaciones que podemos ejemplarizar en la previsión del artículo 35.3 de la LAE, cuando establece que, con objeto de facilitar y promover su uso, los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado, en todo o en parte, con objeto de que el ciudadano verifique la información y, en su caso, la modifique y complete.

El ciudadano, en los procedimientos que constituyen una actuación administrativa automatizada, entabla un diálogo con el programa informático, en el proceso de cumplimentación de formularios formalizados, a los que deben acompañarse concretos documentos obrantes en archivos públicos o no, o documentos que él debe cumplimentar y que le aparecen en la pantalla (por ejemplo una declaración de ingresos para quien no está obligado a declarar por IRPF, o una declaración de no estar incurso en incompatibilidades).

El ciudadano entabla, de hecho, una relación que le conduce a una actuación administrativa automatizada, producida por un sistema de información adecuadamente programado, sin necesidad de intervención de una persona física. De acuerdo con la LAE, los actos de trámite o resolutorios que se producen en el seno de la misma, deben imputarse a un órgano que debe ser considerado responsable (el artículo 39 de la LAE señala a efectos de impugnación, pero no es sólo a estos efectos, también a los de queja o petición de responsabilidad disciplinaria).

Puede suceder que el programa, finalmente, no nos permita formular la comunicación electrónica –por ejemplo, por falta de documentos–, o que, una vez presentada, nos rechace determinados documentos o nos entregue el recibo y nos comunique el acto trámite de que disponemos de 10 días para aportar documentos en el registro electrónico o en un registro físico.

Si entendemos las actuaciones electrónicas automatizadas como aquéllas realizadas por máquinas, de las que son responsables personas físicas que están al frente de los órganos administrativos no virtuales competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente, imputar al registro electrónico todas las actuaciones de iniciación de un expediente electrónico que constituye una actuación administrativa automatizada, puede simplificar en ocasiones imputar responsabilidades, en positivo o en negativo, en autoridades y órganos administrativos físicos. Es más, si todos estos procedimientos se configuran en un registro electrónico especializado, se puede dotar al programa de explicaciones orales o visuales, que ayuden y faciliten la actuación al ciudadano.

## **6. La obligación de crear registro(s) electrónico(s) en las AAPP que integran el ámbito subjetivo de aplicación de la LAE**

La LAE impone la creación de registros electrónicos para todas las Administraciones (artículo 24 de la LAE, un precepto dictado al amparo del artículo 149.1.8 CE).

Es importante destacar que establece que ha de existir al menos un sistema de registros en cada Administración, que admita todo tipo de solicitud, escrito o comunicación (artículo 24.3.º de la LAE).

Desde la perspectiva de la relación entre las Diputaciones y los Entes Locales de la provincia, se podría formular la posibilidad de establecer un registro telemático al servicio de los municipios de la provincia. Esta posibilidad se fundamentaría en la regulación de los registros establecida en la LAE, que permite que, mediante convenio, el registro de la Diputación actúe como registro de los municipios, y en la DF 4 de la LAE.<sup>48</sup>

Además, para atender las deficiencias estructurales de alguna de nuestras Administraciones (locales), y para facilitar la efectividad del derecho a la relación electrónica, podría ser útil crear registros comunes para diversas Administraciones Públicas (o todas). Todo ello sin perjuicio de la aspiración de disponer de la ventanilla única.

La creación del registro electrónico es imprescindible para garantizar el derecho a relacionarse electrónicamente con las AAPP, y por ello, la plena operatividad de los derechos reconocidos en el artículo 6 de la LAE exige su creación en los términos previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 24 de la LAE (registros para procedimientos concretos mediante modelos electrónicos normalizados y un sistema de registro que permita presentar cualquier tipo de documento o comunicación).

---

48. DF 4: "En el ámbito de las entidades que integran la Administración local, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente Ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias. A estos efectos las Diputaciones Provinciales, o en su caso los cabildos y consejos insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarlos."

## 7. La creación de un registro electrónico<sup>49</sup>

El artículo 25.1 de la LAE establece que las disposiciones de creación de registros electrónicos se publicarán en el Diario Oficial correspondiente, y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro. En todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles a los efectos previstos en el artículo siguiente.

En el ámbito local, estas disposiciones adoptarán la forma de ordenanzas o reglamentos (ver el anexo de los que hemos consultado en la realización de este trabajo), y su contenido, cuando se aprueban con posterioridad a la LAE, debe cumplir con lo previsto en esta norma. A su vez, como pone de manifiesto Rego Blanco,<sup>50</sup> la creación de un registro electrónico, en lo que tiene de creación de un nuevo órgano administrativo, tiene su regulación básica general en el artículo 11 de la LRJPAC.

De acuerdo con el artículo 11 de la LRJPAC, los requisitos mínimos que han de integrarse con las previsiones de la LAE son:

- a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica. Al respecto, la LAE especifica que habrá, en todo caso, que determinar el órgano o unidad responsable de la gestión del registro electrónico. Este extremo deberían establecerlo las ordenanzas que crean los registros electrónicos, ya que en otro caso deberán hacerse depender de la Alcaldía-Presidencia.<sup>51</sup>

---

49. Ejemplos de disposición de creación de un registro electrónico son la Orden EHA/693/2008, de 10 de marzo, que regula el Registro Electrónico del Ministerio de Economía y Hacienda, y todas las ordenanzas y reglamentos locales que se citan en el anexo.

50. REGO BLANCO, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, p. 374.

51. Así, por ejemplo, la Ordenanza reguladora de la Administración electrónica de Barcelona establece que el ámbito objetivo de la Ordenanza es la Administración municipal (que integra, dice la Ordenanza, además de los órganos administrativos integrantes del Ayuntamiento de Barcelona: los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, el resto de entidades vinculadas o dependientes del Ayuntamiento de Barcelona y los consorcios donde sea mayoritaria, directa o indirectamente, la representación del Ayuntamiento de Barcelona), pero, en cambio, al regular el registro telemático, se establece que se integrará a todos los efectos en el Registro general del Ayuntamiento.

Las ordenanzas aprobadas con posterioridad a la LAE, las que hemos examinado, no cumplen en muchas ocasiones este requisito, y cuando señalan la dependencia orgánica, la integran en ocasiones en la Secretaría General (así, la Ordenanza del registro de la Diputación de Zamora señala que: "Tanto el Registro General como los Registros Auxiliares dependen funcionalmente

- b) Delimitación de sus funciones y competencias. Las funciones que la LAE asigna a los registros electrónicos son “la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones” (artículo 24.1). La disposición de creación de este tipo de registros, por tanto, tendrá que identificar, directa o indirectamente, la clase de documentos (tasados o no) que admitirá el registro en cuestión. Esta información, debidamente actualizada, habrá de facilitarse obligatoriamente en la sede electrónica de acceso al registro (artículo 25.2 de la LAE). La función de recepción y remisión de documentos es, como hemos reiterado, la principal de los registros electrónicos,<sup>52</sup> pero no la única.
- c) Dotación de créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

Las ordenanzas y reglamentos que hemos consultado no hacen referencia a este dato. Rego Blanco<sup>53</sup> afirma que, en la Administración General del Estado, lo habitual es hacer mención expresa a que la creación del nuevo registro no supone incremento de gasto público, dado que se atenderá con los medios materiales y humanos disponibles en la fecha.

A las anteriores determinaciones, que derivan del artículo 11 de la LRJPAC, el artículo 25 de la LAE añade algunas otras para la creación de registros electrónicos, y les otorga carácter básico:

- a) Como contenido común, en las disposiciones de creación de registros electrónicos habrá de incluirse la referencia a la fecha y hora oficial por la que

---

del Jefe del Servicio de Actas y Registro General y, en última instancia, del Secretario General de la Diputación Provincial, como directores del Registro único” –artículo 3.4–, y la Ordenanza del registro de la Diputación de Ciudad Real –artículo 1.3–, en el alcalde (la Ordenanza de Las Gabias responsabiliza de la seguridad del registro al alcalde presidente, artículo 5), o en la Delegación municipal a la que la Alcaldía delegue las atribuciones correspondientes al registro (Ordenanza del registro del Ayuntamiento de Valencia).

52. En este sentido, es paradigmática la regulación del artículo 7 de la Ordenanza del registro electrónico del Ayuntamiento de Valencia:

“Artículo 7. Funciones del Registro Electrónico. El Registro Electrónico realizará las siguientes funciones: a) La recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones, así como de documentación en formato electrónico que pueda completar los escritos, solicitudes y reclamaciones, relativas a los trámites y procedimientos que se especifiquen en la web del Ayuntamiento de Valencia. b) La remisión de escritos y comunicaciones que se lleven a cabo por medios electrónicos. c) La anotación de los correspondientes asientos de entrada y salida se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.”

Obsérvese que incluye la realización de las comunicaciones y notificaciones electrónicas.

53. REGO BLANCO, Dolores, “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, citada.

se rige el registro.<sup>54</sup> Esto supone una peculiaridad respecto de los registros en papel, cuyo funcionamiento no requiere de estas precisiones. La necesidad de especificar la fecha y hora oficial que sigue el registro en cuestión, deriva en primer lugar de la posibilidad de acceder a estos registros desde cualquier punto del mundo. Además de ello, debe recordarse la existencia de dos horarios oficiales distintos en el territorio del Estado español (uno correspondiente a los territorios ubicados en Ceuta, Melilla, la Península Ibérica y el archipiélago balear, y otro para el archipiélago canario).

- b) Es igualmente contenido básico de la disposición de creación, la especificación de “los días declarados como inhábiles”, a efectos del especial régimen de cómputo de plazos aplicable a los registros electrónicos, que más adelante se tratará. Ésta es una de las novedades de la LAE (que eleva de rango lo dispuesto en el artículo 14.1.g del RD 772/1999, sólo aplicable a registros estatales), a la que habrán de adaptarse muchos de los registros telemáticos ya en funcionamiento.<sup>55</sup>

En opinión, que compartimos, de Rego Blanco:

---

54. En las ordenanzas examinadas hay soluciones diversas, y entre ellas algunas que no cumplen con lo previsto en la LAE. Entre éstas, el Reglamento del registro electrónico del Ayuntamiento de Alconchel, que no hace mención a la fecha y hora por la que se rige el registro, o la Ordenanza municipal reguladora del registro electrónico del Ayuntamiento de Alcobendas, que en su artículo 3 establece que el registro electrónico estará en funcionamiento las veinticuatro horas del día, todos los días del año, y se regirá por la fecha y hora oficial española (sin precisar cuál). Cumplen con lo previsto en la LAE, entre otras, la Ordenanza reguladora del registro electrónico de Bujalance, que en su artículo 1 prevé que el Registro Electrónico del Ayuntamiento se regirá por la fecha y hora oficial española correspondiente a la península y al archipiélago Balear, que deberá figurar visible en la dirección electrónica de acceso al mismo, y el Reglamento regulador de la Administración electrónica en el Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria (artículo 16.2: “El Registro Electrónico del Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria se regirá, a efectos de cómputo de plazos, imputables tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas, por la fecha y la hora oficiales de la Sede Electrónica, que contará con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible.”)

55. Entre los reglamentos y ordenanzas examinados, los que se han aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la LAE (Ayuntamientos de Barcelona, Málaga y Catarroja, y Diputación de Huesca) no especifican el calendario de días inhábiles. Esta cuestión ya se resuelve de manera expresa en las ordenanzas aprobadas con posterioridad a la entrada en vigor de la LAE. Así, por ejemplo, la Ordenanza del Ayuntamiento de Alconchel (Badajoz), en el artículo 7.4 establece que: “A los efectos del cómputo de los plazos previstos, el calendario de días inhábiles será el fijado en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48.7 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, correspondiendo en consecuencia a los fijados por el Estado para todo el territorio nacional y la Comunidad Autónoma de Extremadura para todo el ámbito autonómico y los propios del municipio”, y la Ordenanza del Ayuntamiento de Valsequillo (Gran Canaria), en su artículo 16.2 c, establece que: “Se consideran días inhábiles, a efectos del Registro Electrónico de la Administración municipal, los establecidos como días festivos en el calendario oficial de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Canarias y de fiestas locales de este municipio.”

“La LAE no está en este punto modificando lo dispuesto en el art. 48.7 LRJPAC, ni tampoco abre la puerta a una supuesta y adicional declaración anual de días inhábiles por los órganos responsables de los registros electrónicos, que se solapara con los distintos calendarios de días inhábiles a los que la LRJPAC se refiere (...) Lo que se desprende del apartado que comentamos es simplemente que la disposición de creación del registro electrónico habrá de especificar cuál de los calendarios oficiales (estatal o autonómico) tendrá como referencia para desempeñar sus funciones (y así determinar, por ejemplo, la fecha de en que se entienden presentados solicitudes y escritos); y para ello, habrá de tener en cuenta el ámbito territorial de las competencias del órgano titular de la sede electrónica del registro. De manera que si, por ejemplo, se trata del registro de un órgano o entidad pública cuyo ámbito territorial de competencia sea local, el calendario de días inhábiles por el que se rija su registro telemático, no podrá desconocer los días inhábiles locales; mientras que si su ámbito territorial de competencias fuera autonómico, no cabra regirse únicamente por el calendario estatal. La realidad es que están funcionando desde hace tiempo registros electrónicos para los cuales no se ha especificado un calendario de días inhábiles, con lo que la entrada en vigor de la LAE proyecta una importante sombra de inseguridad jurídica sobre su funcionamiento, y en concreto, sobre cuál ha de ser la fecha de recepción de los documentos.”

Finalmente, las ordenanzas examinadas regulan otros extremos establecidos en otros preceptos de la LAE, distintos del artículo 25, o que sin estar establecidos expresamente en este precepto resulten imprescindibles para la utilización del registro electrónico: a) el uso de la firma electrónica y los certificados admitidos; b) los requisitos técnicos necesarios para la utilización del registro; c) el contenido de los asientos individualizados a que dará lugar la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones; o d) qué sucede cuando se intenta una presentación que no cumple con los requisitos exigidos o se detectan anomalías técnicas en la transmisión telemática.

## **8. Los tipos de documentos que pueden admitir los registros electrónicos**

Ya hemos hecho referencia a esta cuestión,<sup>56</sup> y al hecho de que los registros electrónicos (denominados telemáticos) anteriores a la entrada en vigor de LAE sólo admitían

---

56. Ver apartados “2. Las funciones de los registros” y “4.2.1. El carácter voluntario de la relación electrónica y las posibilidades de variar de medio de relación: el mantenimiento del consentimiento como criterio general para la relación electrónica y la obligación o no de utilizar modelos o sistemas electrónicos normalizados en la relación electrónica. Su incidencia en los registros electrónicos.”



los documentos relativos a los procedimientos y trámites que, adecuándose a determinados criterios, se especificaban en la norma de creación del registro, y que eran competencia del órgano o entidad que había creado el registro.

La LAE modifica de forma radical esta situación, al establecer, como hemos dicho, en el artículo 24.2 que “Los registros electrónicos podrán admitir: a) Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos. b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro.”

Regulación que se completa con el artículo 24.3 de la LAE, que obliga a todas las Administraciones Públicas a dotarse de, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública. A su vez, el precepto, cuando se trate de habilitar los registros electrónicos para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otra Administración, remite al convenio interadministrativo.

A) Se regula, por tanto, una “admisión restringida” de documentos, que era la característica propia de los registros telemáticos tal y como eran regulados por el apartado 9 del artículo 38 de la LRJPAC. En este sentido, la LAE refleja la limitación de que los documentos se refieran a servicios, procedimientos y trámites determinados por la norma de creación del registro, y añade la condición de que los documentos electrónicos sean normalizados y cumplimentados de acuerdo con los formatos preestablecidos. Escritos y documentos que sólo pueden dirigirse a los órganos especificados en la norma de creación del registro en cuestión.

Este extremo permite una mayor coordinación entre el responsable de la gestión y el del registro, que pasa a ser un gestor único.

B) El apartado b) abre las puertas a la recepción de otros documentos distintos de los anteriores, es decir, a documentos que no sean los previamente tasados en cuanto a su formato, normalización y características, ya sean solicitudes o meros escritos o comunicaciones. Con todo, el destinatario del documento debe ser “órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro.” La Orden EHA/693/2008, de 10 marzo, en el artículo 2, establece que el Registro Electrónico podrá admitir: cualquier solicitud, escrito o comunicación, dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, con el alcance establecido en el apar-

tado 2.b) del artículo 24 de la LAE, pero indica que “La tramitación de estos documentos se realizará conforme a lo dispuesto en la Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda que apruebe el procedimiento para su presentación en el Registro, la cual asimismo aprobará el formulario correspondiente que será objeto de publicación en la sede del Ministerio de Economía y Hacienda.”

- C) El artículo 24.3 de la LAE obliga a todas las Administraciones Públicas a dotarse de, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública.

Finalmente, la LAE no resuelve expresamente nada en relación a:

- a) Los efectos de la utilización de los registros electrónicos para la remisión de escritos o solicitudes para cuya admisión, de acuerdo con la disposición de creación, no estén habilitados.
- b) La comunicación obligada al usuario del registro de los efectos (de la remisión de los indicados escritos).

En este caso se aplicarán las normas estatales, autonómicas y locales dictadas en los ámbitos en que no existe regulación básica, como es en este caso. Las ordenanzas que hemos examinado resuelven la cuestión de manera diversa, en unos casos se establece que los documentos se considerarán como no presentados y ello se hará saber a los interesados a través de mensajes de error, o advirtiendo que la no emisión del correspondiente recibo conlleva la no recepción; en otros, se atiende con mayor cuidado al ciudadano y se le indica el motivo de la inadmisión, y la forma y lugar alternativo de presentar los documentos.<sup>57</sup>

---

57. En el caso de la Ordenanza de Barcelona, el registro ya no admite los documentos. El artículo 35.5 establece que: “El Registro telemático no admitirá la presentación de solicitudes, escritos o comunicaciones que no sigan los modelos descritos en el artículo 22 anterior o no cumplan todos los mecanismos de identificación y de acreditación de la voluntad de los ciudadanos que fije el Ayuntamiento de conformidad con las previsiones de esta Ordenanza.”

La Ordenanza de Alconchel prevé la imposibilidad de presentar: a) solicitudes, escritos y comunicaciones no incluidos en el ámbito de aplicación de este Reglamento y en el anexo del mismo, e indica que tal presentación no producirá efecto alguno y se tendrá por no realizada (artículo 4); y b) los documentos adjuntos a los formularios, solicitudes, escritos y comunicaciones presentados en el Registro Electrónico (que permite que sean en formatos pdf, jpg, tif o cualquier otro que cumpla los requisitos de accesibilidad comúnmente aceptados) que no sean legibles o sean defectuosos, se entenderán como no presentados (artículo 6). En ambos casos, y siempre que se intente una presentación que no cumpla con los requisitos exigidos o se detecten anomalías técnicas en la transmisión telemática de los documentos, el sistema no practicará asiento alguno en el registro de entrada, y pondrá en conocimiento del presentador dicha circunstancia mediante los correspondientes mensajes de error (artículo 10).

---

La Ordenanza del Ayuntamiento de Bujalance y la del Ayuntamiento de Cabra obligan a comunicar al interesado la inadmisión, con indicación de dónde debe presentar el escrito. El artículo tercero 3 de ambas ordenanzas establece que: "Cuando la persona interesada presente ante el Registro Electrónico del Ayuntamiento solicitudes, escritos y comunicaciones no relacionados con los procedimientos y actuaciones a que se refiere el punto 1, tal presentación no producirá ningún efecto, y se tendrá por no realizada, comunicándose a la persona interesada tal circunstancia, indicándole los registros y lugares que para su presentación habilita el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre". Una regulación casi idéntica se contiene en la Ordenanza de la Diputación de Huesca.

Una solución muy parecida establece la Ordenanza de Castelló de Rugat en el artículo 2.2: "El Registro estará habilitado únicamente para la presentación de escritos y solicitudes, así como de documentación en formato electrónico que pueda completar los escritos y solicitudes, respecto de los trámites y procedimientos que se relacionen en la web municipal. Los escritos y comunicaciones de trámites no relacionados en la web carecerán de efectos jurídicos y se tendrán por no presentados, comunicándose al interesado dicha circunstancia, por si considera conveniente utilizar cualesquiera de las formas de presentación de escritos ante el Ayuntamiento que prevé la legislación de procedimiento administrativo común."

La Ordenanza de la Diputación de Zamora establece que la recepción de escritos, solicitudes y comunicaciones para procedimientos o trámites no relacionados en el anexo I de la misma, o los que posteriormente puedan incorporarse a éste, no producirá ningún efecto, considerándose la presentación como no efectuada y procediéndose a su archivo (artículo 32), y que el usuario será advertido de que la no recepción del recibo consistente 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, o, en su caso, la recepción de un mensaje de indicación de error o deficiencia de transmisión, supondrá la no recepción de la solicitud, escrito o comunicación, y por lo tanto, deberá realizarse la presentación en otro momento o por otros medios (artículo 40). A su vez, diferencia las solicitudes que se tienen por no presentadas de las solicitudes defectuosas ("si una vez recibida la solicitud, escrito o comunicación por vía electrónica y emitido el recibo por la Diputación Provincial, no es posible por cualquier circunstancia acceder a su contenido o éste contiene errores o defectos, se considerará que la solicitud, escrito o comunicación es defectuosa y se concederá un plazo de diez días al interesado para su subsanación", artículo 41).

La Ordenanza del Ayuntamiento de Catarroja realiza una regulación singular respecto del resto de ordenanzas, dado que admite cualquier tipo de documento electrónico con una serie de condiciones, y en el caso de la imposibilidad de proceder a la lectura de dicho documento electrónico por anomalías en el mismo o cualquier otra causa, ello no invalida el acto de presentación telemática de la instancia: "Artículo 3.5. El servicio de presentación telemática de registros admitirá la posibilidad de adjuntar un número indefinido de documentos electrónicos a la instancia que se esté registrando con las siguientes salvedades: –El tamaño total agregado del conjunto de los documentos electrónicos adjuntos a la instancia está limitado a 5Mb. por instancia. –El servicio de presentación telemática de instancias aceptará cualquier documento electrónico en los formatos enumerados en la relación publicada en la dirección <https://www.ayto-catarroja.es/cavi/anexos.html> y que corresponden a los formatos electrónicos que el Ayuntamiento de Catarroja puede tratar y proceder a su lectura. –No obstante, la presentación de un documento electrónico adjunto en formato distinto a los aceptados por el Ayuntamiento de Catarroja al igual que la imposibilidad de proceder a la lectura de dicho documento electrónico por anomalías en el mismo o cualquier otra causa, no invalidará el acto de presentación telemática de la instancia y sus documentos adjuntos, habilitándose un plazo adicional de 10 días a partir de la fecha de notificación al ciudadano para subsanar el error, normalizar el formato del documento electrónico o presentar copia física en papel."

## **9. El funcionamiento de los registros electrónicos**

### **9.1. La información, relativa al registro electrónico, que debe obrar en la sede electrónica del registro**

La LAE determina la información que todos los registros electrónicos han de ofrecer a sus usuarios, tanto en castellano como en las demás lenguas españolas cooficiales que correspondan, de acuerdo con los criterios del artículo 36 de la LRJPAC (disposición adicional 6.ª de la LAE). El apartado 1 del artículo 25 de la LAE establece que las disposiciones de creación de registros electrónicos se publicarán en el Diario Oficial correspondiente, y su texto íntegro deberá estar disponible para consulta en la sede electrónica de acceso al registro.

A su vez, el apartado 2 del indicado precepto establece que, en la sede electrónica de acceso al registro, también figurará la relación actualizada de las solicitudes, escritos y comunicaciones que pueden presentarse en el mismo, que, como sabemos, puede o no ser tasada. En caso de que lo sea, en la sede electrónica habrá de figurar la relación de documentos normalizados correspondientes, debidamente actualizada.

### **9.2. La emisión de recibos acreditativos de la presentación de documentos**

Los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo consistente 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 (artículo 25.3 de la LAE), emisión que tiene carácter imperativo. Si se aportan documentos con la solicitud, escrito o comunicación que cumplan los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad, los registros electrónicos generarán 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.). Este régimen jurídico ofrece mayores garantías que el régimen jurídico de los registros tradicionales (artículo 38 de la LRJPAC), que no prevé ninguna forma de acreditación por parte de la Administración Pública de los documentos acompañados al escrito principal.

La LAE no establece la manera en que el recibo debe enviarse. La Ley Foral 11/2007 para la Implantación de la Administración Electrónica en la Comunidad Foral de Navarra, acepta el envío al correo electrónico o al dispositivo de firma electrónica utilizado por el presentador del documento (artículo 6.1.d). Entre las ordenanzas examinadas, las de los Ayuntamientos de Alconchel, Alcobendas, Bar-

celona, Málaga, Hornachos, Fraga, y las de las Diputaciones de Granada, Huesca, Ciudad Real y Zamora no indican nada al respecto (se limitan a establecer que el registro librará el recibo); las ordenanzas de los Ayuntamientos de Valencia, Castelló de Rugat, Cabra, Bujalance y Las Gabias establecen que el registro electrónico emitirá, por el mismo medio, un mensaje de confirmación de la recepción de la solicitud, escrito o comunicación; en el mismo sentido, la Ordenanza del Ayuntamiento de Valsequillo de Gran Canaria establece que el recibo será dirigido a la dirección electrónica de procedencia, y la del Ayuntamiento de Catarroja indica que el Ayuntamiento hará entrega al ciudadano, en su navegador, del justificante de presentación de instancia.

La LAE no establece las consecuencias que conlleva la falta de producción del recibo por el registro electrónico. Las ordenanzas examinadas, o no indican nada al respecto (ordenanzas del Ayuntamiento de Barcelona, Málaga, Alcobendas, Catarroja y Hornachos, y Ordenanza de la Diputación de Granada), o señalan que emitirán, en su caso, señal de error en la transmisión (ordenanzas del Ayuntamiento de Alconchel, Valsequillo de Gran Canaria y Fraga, y Ordenanza de la Diputación de Huesca), o establecen que debe advertirse al usuario que la no recepción del resguardo acreditativo de la presentación del escrito, solicitud o comunicación o, en su caso, la recepción de un mensaje de indicación de error, implica que no se ha producido la recepción del mismo, debiendo realizarse la presentación en otro momento o utilizando otros medios (ordenanzas del Ayuntamiento de Valencia, Bujalance, Cabra, Castelló de Rugat, Las Gabias, y Ordenanza de la Diputación de Zamora).

La regulación de las ordenanzas examinadas conlleva una interpretación del artículo 25.3 de la LAE (que establece que “Los registros electrónicos emitirán automáticamente un recibo”), que hace recaer sobre el ciudadano el riesgo durante la transmisión. Interpretación que, como indica Rego Blanco, está generalizada en todas las normas de desarrollo de la LAE.<sup>58</sup>

---

58. REGO BLANCO, Dolores, “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, citada, en las páginas 383 y 384 explica:

“La omisión de este pormenor (cuándo emitir el recibo) no tendría mucha importancia de haber previsto la Ley las consecuencias de la falta de producción del mismo por el registro electrónico. Acabamos de ver que la expedición del recibo es una exigencia legal que no admite excepción. Su incumplimiento por parte de la Administración no debería perjudicar al administrado, quien debería mantener el régimen de garantías conseguido al margen de las nuevas tecnologías, o sea, encontrarse en una situación jurídica debilitada a la hora de probar la realidad de la presentación, pero no, se diría con una falta de presentación.

“Nada más lejos, por el contrario, de la legislación de desarrollo, que cuando aborda el supuesto, es para indicar que la falta de emisión del recibo debe tomarse como indicación de la no recepción del escrito, solicitud o comunicación por la Administración, por equivaler a un error en

La LAE establece que el contenido del recibo o justificante de recepción debe consistir en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, y las menciones a la fecha y hora de presentación (notarios electrónicos) y al número de entrada de registro, copia que necesariamente debe poder imprimirse y ser archivada por quien ha presentado el escrito.

La LAE no especifica cómo ha de determinarse la “hora de presentación”, extremo determinable de forma sencilla, cuando haya que hacerse, en los registros tradicionales, pero no así en los registros electrónicos, en los que la hora (el momento) en que comienza la emisión y aquélla en la que la recepción se completa, suelen no coincidir, dada la diversidad de los factores que pueden ralentizar la velocidad de transmisión de datos a través de la red.

La LAE remite esta cuestión a las normas de desarrollo, que pueden optar por tres posibilidades: a) establecer como momento de presentación el de inicio de la transmisión; b) identificar el momento de presentación con el de finalización de la recepción del documento por la Administración,<sup>59</sup> y c) establecer como hora de presenta-

---

la transmisión. Así lo postula el art. 6 de la Ley Foral Navarra 11/2007, y multitud de normas reglamentarias. La solución ofrecida por estas normas, muchas incluso previas a la LAE, sin embargo, puede defenderse que no incurre en ilegalidad por vulneración del art. 70.3 LRJPAC. Amén del principio de aplicación preferente de la norma especial, que siempre podría traerse a colación, puede salvarse la validez de estas normas con una interpretación del art. 25.3 LAE en donde se subraye debidamente la nota de la automatización del recibo en su sentido más puro: el sistema de registro electrónico, establece la Ley, funciona ‘automatizadamente’, por lo que si efectivamente funciona emitirá el recibo, y si no funciona, no lo podrá expedir. Como la emisión del recibo no depende de la intervención de voluntad humana, sino que es automática, su omisión sólo puede equivaler a una no recepción, con lo que ninguna tacha de ilegalidad cabría hacer a los reglamentos que así lo recogen en su texto.

“En definitiva, este régimen hace recaer sobre el administrado el riesgo durante la transmisión, al igual que sucede cuando la presentación se realiza en los registros tradicionales (muchos avatares, por ejemplo, pueden impedir que una persona llegue en una fecha y hora concretas a la oficina de registro). Si esto es así, si el riesgo de la transmisión recae en el usuario (y nada puede objetarse a que así sea), esto tiene la suficiente entidad, a mi juicio, para que se diga abiertamente, de forma que los usuarios sepan, con toda certeza, cuáles son las condiciones y consecuencias jurídicas derivadas de la utilización de estos nuevos medios. La Ley hubiera sido más congruente consigo misma si hubiera incluido en el punto 3 del art. 25 la obligación de que el usuario fuera siempre informado de que la falta de emisión del recibo acreditativo de la entrega equivale a la no recepción de su documento en el registro. Fácilmente podría darse satisfacción a esta exigencia obligando a tener visible en todo momento la información sobre las consecuencias de que el registro no emita recibo, y mucho mejor imponiendo la puesta en conocimiento del usuario de la no recepción. En mi opinión especificarlo hubiera servido mejor al fin de ‘crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos’ y al principio de seguridad jurídica.”

59. Esta solución es la más común. Así, por ejemplo, el artículo 7.3 de la Ordenanza de Alconchel establece que a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, la recepción en

ción la del inicio de la transmisión, pero condicionada a que finalice de manera correcta.

Hay que advertir, finalmente, que la LAE no regula las causas y las consecuencias de las posibles interrupciones del funcionamiento de los registros electrónicos.

### 9.3. El cómputo de plazos

El artículo 26 de la LAE regula el cómputo de plazos y establece en sus tres primeros apartados las siguientes reglas: a) que los registros electrónicos se registrarán, a efectos de cómputo de los plazos imputables, tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible; b) que los registros electrónicos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas, y c) que a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere a cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil.

Las anteriores reglas no presentan una especial dificultad interpretativa, no así los contenidos en los apartados 4 y 5 del precepto, que establecen lo que sigue:

- El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de Derecho público vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro o, en el caso previsto en el apartado 2.b del artículo 24, por la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario. En todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación.

---

un día inhábil se entenderá efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente. A estos efectos, en el asiento de entrada, se inscribirán como fecha y hora de presentación aquéllas en las que se produjo efectivamente la recepción, constando como fecha y hora de entrada las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente, y el artículo sexto.2 de las ordenanzas de Bujalance y Cabra establece también que: "2. A los efectos del cómputo de plazo, la recepción en un día inhábil se entenderá efectuada el primer día hábil siguiente. A estos efectos, en el asiento de entrada se inscribirán como fecha y hora de presentación aquéllas en que se produjo efectivamente la recepción, constando como fecha y hora de entrada las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente."

–Cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquella, los días que se considerarán inhábiles a los efectos de los apartados anteriores. En todo caso, no será de aplicación a los registros electrónicos lo dispuesto en el artículo 48.5 de la LRJPAC (que recordemos establece que “cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso”).

Este último precepto conlleva que un mismo día pueda tenerse tanto por inhábil como por hábil en un mismo procedimiento, dependiendo sólo de si se va a emplear o no un registro electrónico, puesto que el artículo 48.5 de la LRJPAC se mantiene vigente para cuando se use el registro tradicional, y utilizar uno u otro registro depende de la voluntad del usuario (salvo el supuesto previsto en el artículo 27.6 de la LAE).

El anterior hecho no afecta al ciudadano desde la perspectiva del cumplimiento de los plazos, puesto que, desde esta perspectiva, es indiferente que la documentación se presente en día inhábil, ya que lo trascendente es que tenga lugar dentro de plazo, y éste siempre finalizará en un día hábil, por aplicación del artículo 48.3 de la LRJPAC (“cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”). No hay que olvidar que el artículo 48.3 de la LRJPAC es aplicable tanto si los plazos se expresan en meses o años, como si lo hacen en días naturales.

Desde la perspectiva de la Administración, tiene mayor trascendencia la regulación prevista en los apartados 4 y 5 del artículo 26 de la LAE. El apartado 4 afecta al cómputo del inicio del plazo máximo para resolver procedimientos a instancia de interesado (no a los iniciados de oficio). La LRJPAC identifica el día inicial del cómputo del plazo para resolver con “la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación” (artículo 42.3.b). Éste es el criterio de la LAE para el supuesto en que la presentación se lleve a cabo en un registro de los previstos en su artículo 24.2.b, esto es, de los que pueden admitir escritos dirigidos a cualquier órgano de la misma Administración Pública en la que se integra el órgano titular del registro electrónico receptor. Pero si el registro al que se acude es del tipo 24.2.a de la LAE (los que sólo admiten documentos para cuya tramitación es competente su órgano titular, que son los predominantes en el ámbito estatal), el artículo 26.4 de la LAE introduce una especialidad para determinar *dies a quo*, pues hay que atenerse a “la fecha y hora de presentación de la solicitud”, y no a la de entrada.



Esto tiene importancia para cuando la presentación tiene lugar en un día inhábil, pues la LAE sólo permite aplicar a los interesados la regla según la cual la presentación en día inhábil se entiende realizada en el día hábil siguiente. Por ello, como indica Rego Blanco,<sup>60</sup> la conjunción de los apartados 3 y 4 del artículo 26 de la LAE se encuentra con el inconveniente de que, si la presentación de una solicitud se hace en día inhábil, la Administración en cuestión tendrá que comenzar a computar el plazo máximo para resolver en ese mismo día (inhábil), con la consiguiente reducción del plazo efectivo para resolver y notificar en un día (mínimo), cosa que no ocurriría si la presentación se hubiera hecho en papel o bajo el régimen de los registros telemáticos del antiguo artículo 38.9 de la LRJPAC.

## **ANEXO DE ORDENANZAS CONSULTADAS**

ORDENANZA REGULADORA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (texto vigente acuerdo del Consejo plenario de 30 de enero de 2009).

BOP Barcelona, núm. 73, de 26 de marzo de 2009.

Accesible en: <http://www.bcn.es/orae/cat/welcome.htm>

ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE ALCOBENDAS (Madrid). Aprobada inicialmente por el Ayuntamiento-Pleno, en sesión celebrada el día 1 de abril de 2008.

Accesible en: [http://www.alcobendas.org/portalAlcobendas/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0\\_45463\\_1.pdfesible](http://www.alcobendas.org/portalAlcobendas/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/0_45463_1.pdfesible)

REGLAMENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE ALCONCHEL (Badajoz).

BOP Badajoz - Anuncio 06718/2008 del Boletín núm. 157.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE BUJALANCE (Córdoba).

BOP Córdoba, núm. 35, de 22 de febrero de 2008.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE CABRA (Córdoba).

BOP Córdoba, núm. 201, de 10 de noviembre de 2008.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE CASTELLÓ DE RUGAT.

BOP Valencia, núm. 162, de 10 de julio de 2009.

---

60. REGO BLANCO, Dolores, "Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas", citada, p. 389.

ORDENANZA MUNICIPAL POR LA QUE SE ACUERDA LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DE UN REGISTRO TELEMÁTICO EN EL AYUNTAMIENTO DE CATARROJA.

Accesible en: [http://www.catarroja.es/ilive/Main?ISUM\\_ID=center&ISUM\\_SCR=linkServiceScr&ISUM\\_CIPH=7Vr93ncmKNKYrDrAsTiETmuSp09cQiyDrCEciSanRotVoK5h%2F82op6Z%2Fa5iiforS2HBcS99SSiog%0AlFehXDRhkG9%2B%2BwlkiacG4UezbsQrQq3GNvFH6VB9JZkKotkROaHAfr6L4t8jPVqpdWEus9QNwUcE%0AkK850dhQ](http://www.catarroja.es/ilive/Main?ISUM_ID=center&ISUM_SCR=linkServiceScr&ISUM_CIPH=7Vr93ncmKNKYrDrAsTiETmuSp09cQiyDrCEciSanRotVoK5h%2F82op6Z%2Fa5iiforS2HBcS99SSiog%0AlFehXDRhkG9%2B%2BwlkiacG4UezbsQrQq3GNvFH6VB9JZkKotkROaHAfr6L4t8jPVqpdWEus9QNwUcE%0AkK850dhQ)

ORDENANZA REGULADORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO GENERAL DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE CIUDAD REAL, DE SU SECCIÓN DE REGISTRO DE PROPOSICIONES DE LICITADORES Y DE LA CREACIÓN Y REGULACIÓN DE UN REGISTRO AUXILIAR ELECTRÓNICO.

BOP Ciudad Real, núm. 29, de 9 de marzo de 2009.

Accesible en: [www.dipcr.com](http://www.dipcr.com)

REGLAMENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA.

BOP Huesca, núm. 198, de 14 de octubre de 2008, p. 4046.

ORDENANZA REGULADORA DE LA ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZAMORA Y DEL REGISTRO ELECTRÓNICO.

Accesible en: <http://www.diputaciondezamora.es/index.asp?MP=8&MS=150&MN=2&TR=A&IDR=1&iddocumento=756>

REGLAMENTO DEL REGISTRO TELEMÁTICO DEL AYUNTAMIENTO DE FRAGA.

BOP Huesca, núm. 99, de 23 de mayo de 2008, p. 2082.

ORDENANZA MUNICIPAL REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE LAS GABIAS.

BOP Granada, núm. 147, de 4 de agosto de 2008, p. 103.

ORDENANZA REGULADORA DE LA PRESTACIÓN TELEMÁTICA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y EL REGISTRO TELEMÁTICO DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA.

Accesible en: [http://www.ayto-malaga.es/Malaga\\_24horas/jdv/legislacion/EQP60T\\_verdoc.jsp?idnorma=241](http://www.ayto-malaga.es/Malaga_24horas/jdv/legislacion/EQP60T_verdoc.jsp?idnorma=241)

REGLAMENTO DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE HORNACHOS.

Accesible en: <http://hornachos.dip-badajoz.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/idpag.107/idmenu.1138/chk.70ed859a69d497c00c9f2bf7bf717617.html>

ORDENANZA PROVINCIAL DE EJECUCIÓN ELECTRÓNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y REGULACIÓN DEL REGISTRO TELEMÁTICO DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA.

BOP Granada, de 23 de mayo de 2007.

REGLAMENTO REGULADOR DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA EN EL AYUNTAMIENTO DE VALSEQUILLO DE GRAN CANARIA.

BOP Las Palmas, de 4 de febrero de 2009.

ORDENANZA REGULADORA DEL REGISTRO ELECTRÓNICO DEL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA.

BOP Valencia, de 13 de marzo de 2009.

