

## **JURISPRUDENCIA**

---

**Comentarios monográficos**

**Notas de jurisprudencia  
contencioso-administrativa**

**Notas de jurisprudencia del  
Tribunal Europeo de Derechos Humanos**

**Notas de jurisprudencia de la Corte  
Interamericana de Derechos Humanos**



# LA RECIENTE JURISPRUDENCIA SOBRE LA OBLIGACIÓN DE UTILIZAR MEDIOS ELECTRÓNICOS EN LAS RELACIONES ADMINISTRATIVAS

ANA SÁNCHEZ LAMELAS  
Universidad de Cantabria

## *Cómo citar/Citation*

Sánchez Lamelas, A. (2023).

La reciente jurisprudencia sobre la obligación de utilizar medios electrónicos en las relaciones administrativas.

*Revista de Administración Pública*, 220, 183-217.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.07>

## **Resumen**

Las personas físicas no tienen, en principio, la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas. Para imponerles esta obligación la Ley 39/2015 exige en su art. 14.3 la intermediación de un reglamento, habiéndose planteado la duda de si este ha de ser necesariamente un Real Decreto o si también puede ser una Orden Ministerial. Este trabajo analiza críticamente las dudas interpretativas que ha generado esta regulación y la respuesta que ha dado el TS en sus recientes pronunciamientos. La trascendencia de las últimas sentencias del TS sobre este precepto no debe ocultar, sin embargo, que los legisladores han creado al margen de la legislación de procedimiento común una diversidad de regímenes especiales que dan lugar, a su vez, a una diversidad de garantías en defensa de los derechos de los ciudadanos afectados.

## **Palabras clave**

Deber de relacionarse electrónicamente con las Administraciones; remisión de la ley al reglamento; actos plúrimos.

**Abstract**

Individuals do not have, in principle, the obligation to relate electronically with the Public Administrations. In order to impose this obligation on them, Law 39/2015 requires in its article 14.3 the intermediation of a regulation, having raised the doubt whether this must necessarily be a Royal Decree or whether it can also be a Ministerial Order. This paper critically analyzes the interpretative doubts that this regulation has generated and the response given by the SC in its recent pronouncements. The transcendence of the latest SC rulings on this precept should not hide, however, that legislators have created, outside the common procedural legislation, a diversity of special regimes that give rise, in turn, to a diversity of guarantees in defense of the rights of the affected citizens.

**Keywords**

Duty to interact electronically with administrations; referral from the law to the regulations; multiple acts.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL ART. 14.3 DE LA LEY 39/2015 HABILITA AL GOBIERNO A IMPONER MEDIANTE REAL DECRETO EL DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE (STS 635/2021): 1. La competencia del TS para conocer en este caso concreto de una Orden Ministerial. 2. La naturaleza jurídica de la Orden Ministerial recurrida: es un acto, no un reglamento. 3. Solo el Gobierno puede imponer mediante reglamento, Real Decreto, el deber de relacionarse electrónicamente. 4. La relevancia de la STS 635/2021 a la vista de la práctica administrativa: el uso indistinto del Real Decreto y la Orden Ministerial y la diversidad de garantías que conlleva: 4.1 *El uso indistinto del Real Decreto y la Orden Ministerial*. 4.2 *La diversidad de garantías procedimentales*. 5. La reacción del legislador: la habilitación al ministro para imponer la obligación de relacionarse electrónicamente mediante el acto de convocatoria del proceso selectivo. III. LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE SE PODRÁ IMPONER POR ORDEN MINISTERIAL CUANDO NO SEA EXIGIBLE LA APROBACIÓN DE UN REAL DECRETO POR EL GOBIERNO (STS 610/2022). IV. LA GENERALIZACIÓN DE RÉGIMENES ESPECIALES Y LA MERMA DE GARANTÍAS EN LA IMPOSICIÓN DEL DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE: 1. El régimen común previsto en el art. 14.3 de la Ley 39/2015. 2. La proliferación de regímenes especiales: leyes que imponen la obligación de relacionarse electrónicamente y las leyes que alteran el régimen de la Ley 39/2015. 3. Reglamentos y actos generales como mecanismo de imposición del deber de relacionarse electrónicamente con la Administración. V. LA EXIGENCIA DE ACREDITAR QUE LAS PERSONAS FÍSICAS TIENEN ACCESO Y DISPONIBILIDAD DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS NECESARIOS. LA INFLUENCIA DE LA STS 635/2021.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Las tecnologías digitales tienen un mayor impacto cada día en los aspectos más variados de nuestras vidas cotidianas y son, en muchas ocasiones, el único o el principal canal de acceso a determinados servicios, tanto públicos como privados. La digitalización y la relación electrónica se impone, en efecto, en los trámites con las entidades bancarias, en la búsqueda de empleo, en el acceso a los resultados de

pruebas médicas, en la relación con la Hacienda pública, la Seguridad Social, etc. El problema surge cuando ese canal, el digital, se impone de manera tal que deja a una parte de la población al margen de estos servicios generando desamparo y desigualdades.

Todos recordaremos la reciente iniciativa llevada a cabo por un médico valenciano de 78 años, Carlos San Juan, para que las entidades bancarias procuraran un trato presencial, no *online*, en un horario adecuado y en suficientes lugares para las personas mayores. Esta movilización ha dado lugar, entre otros efectos, al proyecto de ley por el que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes<sup>1</sup>, que tiene entre sus objetivos garantizar la prestación de servicios bancarios y de seguros de forma presencial.

En el ámbito de actuación que corresponde a las Administraciones públicas la situación no es mucho mejor y recientemente se han multiplicado las llamadas de atención del Defensor del Pueblo que viene reclamando reiteradamente la atención presencial en las oficinas administrativas, criticando las demoras y dificultades en los sistemas de cita previa<sup>2</sup>. El Defensor del Pueblo, pone de manifiesto que las medidas adoptadas «no resultan suficientes en orden a recibir una atención eficaz y eficiente que permita gestionar de forma directa las necesidades ciudadanas, en especial las del colectivo afectado por la brecha digital y en situación de vulnerabilidad para los que la atención presencial constituye una necesidad preferente». Advierte que la Administración incumple en estos casos su deber constitucional de servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE) y que, además, queda afectada la gratuidad del procedimiento al verse obligados los ciudadanos a contratar servicios de asesoría para realizar trámites administrativos<sup>3</sup>.

En este contexto cobran especial relevancia los preceptos que regulan, tanto en sus aspectos formales como sustantivos, la posibilidad de imponer a los ciudadanos, personas físicas, la obligación de relacionarse electrónicamente con ellas, así como, por supuesto, la interpretación que el Tribunal Supremo realiza de ellos. De ello depende, en definitiva, que la brecha digital no genere una mayor desigualdad ni conlleve la pérdida de derechos para una parte de la población que carece de las herramientas y competencias necesarias en las nuevas tecnologías.

---

<sup>1</sup> BOCG 134-1, 16 de diciembre de 2022.

<sup>2</sup> Una mirada crítica sobre la imposición de la cita previa obligatoria y sus implicaciones puede verse en D. Gómez Fernández (2022), «La cita previa obligatoria en las Administraciones Públicas», octubre, disponible en: <https://bit.ly/3jUjxoL>.

<sup>3</sup> Puede verse la recomendación dirigida por el Defensor del Pueblo al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones el 19 de agosto de 2022 y reiterada del 4 de enero de 2023. Hay muchas otras recomendaciones en este sentido del Defensor del Pueblo relacionadas con otras muchas Administraciones en los más diversos trámites.

En concreto, el precepto clave es el art. 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas que dispone que, con carácter general, las personas físicas podrán elegir si se comunican electrónicamente con las Administraciones públicas (art. 14.1). Se parte así del reconocimiento inicial del derecho de las personas físicas a relacionarse presencialmente con las Administraciones, aunque inmediatamente se permite en su apdo. 3 que reglamentariamente, y bajo determinadas condiciones, se excepcione este derecho para ciertos colectivos en determinados procedimientos a los que se podrá imponer la obligación de relacionarse electrónicamente.

Art. 14.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Este precepto, aparentemente sencillo, está planteando dudas interpretativas relevantes que se refieren tanto al tipo de disposición reglamentaria que ha de emplearse como a las condiciones sustantivas que permiten imponer la relación electrónica.

Veremos seguidamente que estas dudas aún no han sido resueltas satisfactoriamente por la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y a tal efecto analizaremos las Sentencias 635/2021, de 6 de mayo (recurso ordinario 150/2020) y 610/2022, de 25 de mayo (recurso ordinario 163/2021). Estos pronunciamientos nos llevan a reflexionar sobre un tema clásico, como lo es el alcance de la potestad reglamentaria de los ministros y la indeseable inconcreción de las habilitaciones reglamentarias<sup>4</sup>. La cuestión, en efecto, dista de estar clara y en este sentido está pendiente de resolver un recurso de casación en el que se cuestiona si la exigencia de que la declaración del IRPF sea presentada con carácter obligatorio por medios electrónicos a través de Internet, contenida en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, resulta ajustada a derecho (Auto del TS de 25 de mayo de 2022. Recurso 6391/2021).

De otro lado, veremos que tanto el Tribunal Supremo como otros órganos judiciales contencioso-administrativos empiezan a mostrar una cierta sensibilidad con los problemas que la brecha digital plantea para determinados colectivos, lo que se traduce en una mayor exigencia a la hora de acreditar que el colectivo al que se impone la obligación electrónica cuenta efectivamente con las competencias y los medios digitales para ello.

---

<sup>4</sup> J. A. Santamaría Pastor (2020), «El confuso mundo de las habilitaciones reglamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, 108, págs. 105-130, analiza en detalle y de manera crítica este problema.

Estos esfuerzos legislativos y jurisprudenciales, sin duda loables, se ven empañados si advertimos que la legislación del procedimiento administrativo común tiene un ámbito de aplicación muy limitado, al haberse creado regímenes especiales mediante leyes sectoriales estatales y autonómicas que alteran el sistema de garantías diseñado en este punto por el art. 14.3 de la Ley 39/2015.

## **II. EL ART. 14.3 DE LA LEY 39/2015 HABILITA AL GOBIERNO A IMPONER MEDIANTE REAL DECRETO EL DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE (STS 635/2021)**

La STS 635/2021, de 6 de mayo (recurso ordinario 150/2020), resuelve el recurso interpuesto contra el art. 2 de la Orden SND/411/2020, de 13 de mayo, que imponía la solicitud electrónica a los aspirantes, personas físicas, que desearan participar en las convocatorias de plazas de formación sanitaria especializada para las titulaciones universitarias de grado/licenciatura/diplomatura de Medicina, Farmacia, Enfermería y ámbito de la Psicología, la Química, la Biología y la Física.

Antes de entrar a analizar el problema principal que centra nuestra atención, el rango que debe tener la norma reglamentaria que impone esta obligación, interesa detenerse brevemente en dos cuestiones íntimamente relacionadas, como son: la competencia del Tribunal Supremo para conocer en este caso de un recurso interpuesto contra una orden ministerial, y la naturaleza jurídica de esta concreta orden.

### **1. LA COMPETENCIA DEL TS PARA CONOCER EN ESTE CASO CONCRETO DE UNA ORDEN MINISTERIAL**

La razón por la que el TS conoce en única instancia de este recurso contra una Orden Ministerial, cuando lo ordinario hubiera sido que correspondiera a la Audiencia Nacional conforme al art. 11.1.a) de la LJCA, tiene que ver con el peculiar sistema de fuentes resultante de la declaración del estado de alarma regulado en el Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Adviértase que la Orden Ministerial se aprobó el 8 de junio de 2020 y el estado de alarma fue prorrogado sucesivamente hasta el 21 de junio.

En este contexto, la Orden Ministerial, tal y como explica ella misma en su preámbulo, se dicta por el ministro en su condición de autoridad competente delegada del Gobierno conforme al art. 4.3 del Real Decreto 463/2020, que confiere al ministro de Sanidad la potestad de dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que sean necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la



protección de personas, bienes y lugares. Se entiende, en definitiva, que la Orden se consideraba dictada por el delegante, el Gobierno, lo que determina que su disposición final primera prevea que contra la misma se puede interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conforme a lo dispuesto en el art. 12 de la LJCA<sup>5</sup>. Por esta razón el Tribunal Supremo admite su competencia para enjuiciar la Orden Ministerial.

Este planteamiento se desmonta en la STS 635/2021, que rechaza la posibilidad de que la Orden encuentre cobertura adecuada en el Real Decreto 463/2020 del estado de alarma dado que, indica la sentencia, el desarrollo de un proceso selectivo como el que nos ocupa —formación sanitaria especializada que lleva al menos cuatro años de duración— no es un «servicio ordinario o extraordinario» (art. 4.3 Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) relacionado con la situación precisa bajo el estado de alarma. Es más, añade, que la imposición de relación electrónica con la Administración no constituye una medida adecuada para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de las medidas previstas en el art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, del estado de alarma. Las medidas del art. 11 de la Ley 4/1981 son, por su propia naturaleza, de efectividad inmediata respecto al desenvolvimiento del servicio de que se trate, y tienen una finalidad mucho más perentoria que la que cabe atribuir a un acto de asignación de destinos para iniciar un proceso de formación de varios años (cuatro al menos).

## 2. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA ORDEN MINISTERIAL RECURRIDA: ES UN ACTO, NO UN REGLAMENTO

Siendo lo anterior una peculiaridad, sin duda, lo que más llama la atención es que la Orden Ministerial pretende escamotear su verdadera naturaleza de acto administrativo, aparentando ser un reglamento tal y como esgrime constantemente en su defensa el abogado del Estado y nos relata la sentencia a lo largo del fundamento jurídico tercero. En efecto, el abogado del Estado se refiere constantemente a la Orden como la «disposición impugnada», en clara referencia a su

---

<sup>5</sup> Recordemos que estas delegaciones del Gobierno efectuadas durante el estado de alarma han sido censuradas por el Tribunal Constitucional tanto en la STC 148/2021, de 14 de julio, como en la STC 183/2021, de 27 de octubre. Si bien ninguna de estas sentencias se refiere expresamente al art. 4 del RD 463/2020, sus consideraciones son perfectamente trasladables al mismo. El TC, en la Sentencia 148/2021, declara inconstitucional la habilitación al ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en el art. 10, por razones justificadas de salud pública. La razón de la inconstitucionalidad reside en que: «Los efectos de la declaración de un estado de alarma han de contenerse en el decreto que lo instaure; acto normativo que “establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara”» y si bien la Ley Orgánica no excluye que las medidas originariamente incluidas en el decreto que declare la alarma puedan ser modificadas, esa modificación corresponde únicamente al propio Gobierno.

pretendido carácter normativo y llega a defender incluso que el fundamento de la misma se encuentra en la potestad reglamentaria de los ministros reconocida por el art. 61.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el art. 24.2.2º de la Ley del Gobierno.

Sin embargo, si atendemos al contenido de la Orden SND/411/2020, de 13 de mayo, podemos afirmar que su verdadera naturaleza es la de acto administrativo plúrimo, pues carece de contenido normativo, no innova el ordenamiento jurídico, sino que se limita a modificar las bases de una convocatoria de pruebas selectivas que, a su vez, tiene también naturaleza de acto administrativo tal y como viene afirmando la constante jurisprudencia del TS para este tipo de órdenes<sup>6</sup>.

En este sentido observamos que la convocatoria originaria de las pruebas selectivas se hizo mediante Orden SCB/925/2019, de 30 de agosto, cuyo apartado duodécimo, norma final, consecuente con su naturaleza de acto administrativo, preveía que contra la misma podría interponerse, con carácter potestativo, recurso de reposición<sup>7</sup>. Sin embargo, la reforma operada por la Orden SND/411/2020, de 13 de mayo, prevé, como ya hemos dicho, que el recurso que podrá interponerse contra ella será únicamente el contencioso. Y si, como decimos, las bases originarias de la convocatoria tienen naturaleza de acto, la misma naturaleza debe predicarse de una modificación de esas mismas bases, máxime cuando de dicha modificación no son predicables en absoluto las notas características de las disposiciones generales<sup>8</sup>.

En este sentido, la sentencia que comentamos señala en el fundamento jurídico séptimo lo siguiente:

[...] la Orden SND/411/2020, recurrida, no tiene vocación de permanencia, que es una característica consustancial a las normas jurídicas, a los auténticos reglamentos. La Orden SND/411/2020 se limita a imponer una determinada obligación de relacionarse electrónicamente a los participantes en un proceso selectivo en

---

<sup>6</sup> Debemos recordar la jurisprudencia del TS según la cual, con carácter general, las bases de las convocatorias de procesos selectivos, dado que no tienen naturaleza reglamentaria, no son susceptibles de recurso indirecto con ocasión de los actos de aplicación de la misma. Excepcionalmente se permite reaccionar contra las bases con ocasión de la impugnación de los actos adoptados a lo largo del proceso selectivo pero no por consideración a su naturaleza normativa, sino cuando se aprecie infracción de derechos fundamentales. A modo de ejemplo las STS de 11 de octubre de 2010 (recurso de casación 3731/2007); STS 18 de mayo de 2011 (recurso de casación 3013/2008); o STS de 25 de abril de 2012 (recurso de casación 709/2010) entre muchas otras, que siguen la doctrina del TS al respecto.

<sup>7</sup> Como es bien sabido las normas reglamentarias no son susceptibles de recurso administrativo.

<sup>8</sup> En una reciente sentencia del Tribunal Supremo, que merece ser destacada por su claridad, la STS 1153/2022, de 19 de septiembre (recurso de casación 937/2021), se identifican los criterios determinantes de la distinción entre actos y reglamentos, así como las diferencias de régimen jurídico que acarrea esta distinción.

curso, pero una vez acabado el mismo, deja de tener efectividad, y no se incorpora al ordenamiento jurídico. Por tanto, no responde a la tipología de producto normativo que exige el art. 14.3 LPAC.

Este argumento hubiera sido por sí mismo suficiente para estimar el recurso. En efecto, dado que la orden ministerial no es una norma reglamentaria, sino un acto, y dado que la Ley 39/2015 remite en su art. 14.3 a la potestad reglamentaria para la imposición, en su caso, de esta obligación, la falta de intermediación de norma reglamentaria alguna que habilite para ello hace claramente ilegal el acto que impone dicha exigencia sin cobertura reglamentaria.

Pero el Tribunal Supremo no se conforma con ello y entra en el meollo de la cuestión al pronunciarse muy claramente sobre el rango de la norma reglamentaria que exige el art. 14.3 de la Ley 39/2015, que, concluye, debe ser un real decreto emanado del Consejo de Ministros.

### **3. SOLO EL GOBIERNO PUEDE IMPONER MEDIANTE REGLAMENTO, REAL DECRETO, EL DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE**

La Sentencia del TS 635/2021, de 6 de mayo, concluye categóricamente que la remisión o habilitación que la Ley 39/2015 realiza a la potestad reglamentaria para imponer, en su caso, la obligación de relacionarse electrónicamente a determinados grupos de personas físicas para determinados procedimientos, es una remisión a la potestad reglamentaria del Gobierno mediante real decreto.

Esta afirmación se sustenta en dos razonamientos: 1) de un lado afirma que la potestad reglamentaria reconocida con carácter general a los ministros en el art. 62.1.a) de la ley 40/2015 les permite únicamente aprobar reglamentos internos u organizativos y no, como ocurre en este caso, reglamentos que afecten a los ciudadanos directamente; 2) de otro lado, explica la sentencia que la propia Ley 39/2015 remite en su disposición final sexta a la potestad reglamentaria del Consejo de Ministros para dictar las normas reglamentarias necesarias para el desarrollo de la Ley, con lo que no es admisible un desarrollo reglamentario directo mediante orden ministerial.

Dice así la STS 635/2021:

Tampoco desde el punto de vista del principio de legalidad y jerarquía normativa se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el art. 14.3 LPAC, que exige que la obligación de relacionarse electrónicamente se establezca mediante «reglamento». Obviamente, el reglamento que requiere el art. 14.3 LPAC no es el reglamento administrativo interno o «ad intra» que se reconoce a los Ministros en el art. 62.1.a) de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico de la Administración Pública (ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento). El art. 14.3 LPAC habilita a un reglamento para imponer una excepción a un derecho de las personas físicas, el de elegir la forma de relacionarse con la Administración, cuestión situada sin duda fuera de ese ámbito interno en que se puede desarrollar, en

ausencia de habilitación legal, la potestad reglamentaria de los Ministros. Se trata, por tanto, de una habilitación que se dirige al genuino titular de la potestad reglamentaria, esto es, el Gobierno mediante Real Decreto. La disposición final sexta de la Ley LPAC, bajo el título «Desarrollo normativo de la Ley», así lo corrobora, en tanto que, de forma general, y sin excepción alguna dispone que» [...] [s]e faculta al Consejo de Ministros y al Ministro de Hacienda y administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley [...]», entre las que se encuentra la previsión del art. 14.3 LPAC de imponer a colectivos de personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración.

Por tanto, la habilitación legal se efectúa al Consejo de Ministros, y la norma reglamentaria deberá revestir la forma de Real Decreto [art. 24.1.c) Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno] y, tan solo en lo que concierne al ejercicio de sus competencias por el Ministro de Hacienda y administraciones públicas, existe una habilitación específica para el desarrollo mediante Orden de dicho Ministerio [art. (24.1.f) de la Ley 50/1997]. Este criterio, por otra parte, es el seguido en el reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

En consecuencia, el Tribunal Supremo anula la Orden Ministerial por no tener el rango necesario para cumplir la habilitación normativa recogida en el art. 14.3 LPAC y su disposición final sexta. Una conclusión intachable y lógica si no fuera porque, como hemos dicho más atrás, en realidad no estamos ante un problema de rango, dado que la Orden recurrida no era una norma sino un acto y este instrumento no sería en ningún caso, aun cuando hubiera sido aprobado por el Gobierno, el mecanismo adecuado para imponer esta obligación.

#### **4. LA RELEVANCIA DE LA STS 635/2021 A LA VISTA DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA: EL USO INDISTINTO DEL REAL DECRETO Y LA ORDEN MINISTERIAL Y LA DIVERSIDAD DE GARANTÍAS QUE CONLLEVA**

##### *4.1. El uso indistinto del Real Decreto y la Orden Ministerial*

Para comprender la trascendencia de esta sentencia es importante saber, desde luego, si en la práctica se está imponiendo la comunicación electrónica mediante reales decretos u órdenes ministeriales. Es decir, si la Administración está interpretando que la remisión a la potestad reglamentaria efectuada por el art. 14.3 de la Ley 39/2015 alude únicamente a la potestad del Gobierno o si, por el contrario, el precepto habilita también al ministro para imponer esta obligación mediante orden.

Decimos esto porque en la Sentencia que comentamos se advierte que la propia defensa de la Administración del Estado pone en duda que el art. 14.3 de

la Ley 39/2015 habilite directamente a un ministro a imponer a los ciudadanos obligaciones como esta mediante orden ministerial aceptando, al contrario, que para ello sería necesario una habilitación legal específica.

Reproduce así la sentencia los argumentos de la defensa de la Administración del Estado:

«[...]reconoce que existen posiciones controvertidas sobre la potestad reglamentaria ad extra de los Ministros y que «[...] es una pregunta ya clásica en la doctrina de las fuentes del ordenamiento administrativo la siguiente: ¿Puede, no obstante, un Ministro dictar un reglamento distinto de los anteriores? ¿Ostenta un Ministro potestad reglamentaria para dictar un reglamento ad extra, que exceda del ámbito puramente organizativo, y que afecte a derechos y obligaciones de los ciudadanos?».

Sostiene que «[...] [l]a respuesta a esta pregunta es afirmativa si nos atenemos a lo expresamente previsto en el art. 24.2.2º de la Ley del Gobierno, citada anteriormente, que admite la existencia de reglamentos que revistan la forma de disposiciones aprobadas por Orden Ministerial [...], aunque, a renglón seguido, reconoce que «[...] para que un Ministro pueda ejercer una potestad reglamentaria ad extra, en el sentido inmediatamente comentado, es preciso que una norma con rango de Ley le habilite expresamente para ello, de manera particular y no general. Los Ministros, en tal caso, pueden dictar reglamentos ad extra porque actúan en ejercicio de una atribución legal específica [...]». Sin embargo, mantiene que «[...] [e]n el contexto de estado de alarma en el que se elaboró y dictó la Orden impugnada, la habilitación del art. 4.3 del RD 463/2020, que confiere al Ministro de Sanidad como autoridad delegada la potestad de dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que sean necesarias para la protección de personas, bienes y lugares, satisface las exigencias de habilitación ex lege descritas en el apartado anterior [...]» (pág. 4).

A pesar de estas palabras del abogado del Estado, no es difícil encontrar en la práctica supuestos en los que se está empleando la orden ministerial para imponer, al amparo del art. 14.3, la relación electrónica. De hecho, en la práctica existe un empleo indistinto de reglamentos de distinto rango.

A modo de ejemplo podemos citar la Orden PCI/1255/2019, de 26 de diciembre, por la que se establece la obligatoriedad de relacionarse a través de medios electrónicos en las pruebas de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de las profesiones de abogado/a y procurador/a. También la Orden TFP/510/2019, de 30 de abril, por la que se establece la obligatoriedad de la inscripción electrónica en los procesos selectivos para el ingreso o el acceso a los cuerpos o escalas de funcionarios cuya selección corresponde al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Igualmente, entre muchas otras, la Orden EFP/103/2022, de 11 de febrero, por la que se establece la obligatoriedad de comunicaciones y notificaciones por medios electrónicos en las convocatorias de programas de movilidad y formación del profesorado de la acción educativa exterior.

En cuanto a la imposición mediante Real Decreto, sirva como ejemplo el Real Decreto 210/2022, de 22 de marzo, que regula el Bono Cultural Joven, o el Real Decreto 1129/2021, de 21 de diciembre, sobre los procedimientos de reconocimiento de cualificaciones profesionales; así como el Real Decreto 552/2019, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad para instalaciones frigoríficas.

Esta constatación hace que, si atendemos a la STS que analizamos, peligre la legalidad de las citadas órdenes ministeriales. Ahora bien, más allá de este dato, es relevante poner de manifiesto que en la práctica, sin justificación alguna, la aprobación de ambos tipos de normas conlleva, a su vez, una distinta tramitación que reduce las garantías procedimentales en el caso de las órdenes ministeriales, como seguidamente veremos.

#### 4.2. *La diversidad de garantías procedimentales*

Desde una perspectiva estrictamente teórica no deberían existir diferencias relevantes en la tramitación que lleva a la aprobación de un reglamento aun cuando uno proceda del Gobierno y otro de un ministro. El art. 14.3 de la Ley 39/2015 exige a la Administración en todo caso, sea cual sea el rango de la norma reglamentaria, justificar y acreditar que los sujetos a los que se impone la obligación tienen acceso y disponen de los medios electrónicos necesarios.

Además, en ambos casos el procedimiento de elaboración es prácticamente el mismo dado que el art. 133 de la Ley 39/2015 se refiere en general y sin distinción alguna a la elaboración de reglamentos, exigiendo en todo caso la consulta previa y la audiencia a los interesados siempre que la norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas.

Igualmente, el art. 26 de la Ley 50/1997 se refiere a los requisitos procedimentales que debe cumplir la elaboración de reglamentos en general. La diferencia, obviamente, es que la Orden Ministerial no se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, ni se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación. Finalmente, por lo que respecta a la exigencia de dictamen del Consejo de Estado, ello no depende del rango de la norma, sino de si la misma puede considerarse o no un reglamento ejecutivo<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Así lo ha señalado en múltiples ocasiones el TS. A modo de ejemplo la STS 837/2018 de 22 mayo señala: «No nos ofrece duda que la Orden Ministerial impugnada es un Reglamento ejecutivo que se dicta en ejecución de una Ley, cuya regulación viene a desarrollar y completar [...] recomendando que apareciese en la fórmula que denominó promulgatoria la aprobación a propuesta de los Ministros de Interior y Defensa y la referencia al informe del Consejo de Estado, de conformidad con lo señalado en el art. 2.2 in fine de la LOCE». O también las SSTS 347/2018, de 6 de marzo, y 166/2017, de 6 de febrero, sobre Órdenes Ministeriales que establecen planes de gestión para los buques de pesca donde se advierte claramente que la exigencia del dictamen del Consejo de Estado viene dada no por razón del rango de la norma informada, sino por su contenido y función».

A nuestro juicio no deben existir dudas sobre el carácter de reglamento ejecutivo de una norma de procedimiento que tiene vigencia indefinida y que impone a un grupo de sujetos el deber de relacionarse electrónicamente con la Administración, lo que conlleva la aplicación a estos sujetos de todo un régimen jurídico que afecta a la forma de presentar escritos y su subsanación, a la forma de la notificación, al cómputo de plazos, etc. No es ya solo que el art. 14.3 de la Ley 39/2015 llame expresamente al reglamento para que complemente, desarrolle, pormenorice o aplique la ley en este punto, sino que no podría considerarse un reglamento puramente organizativo o interno, pues claramente incide sobre los derechos de los ciudadanos al excepcionar, para determinados procedimientos, su derecho a elegir la forma en que se relacionan con la Administración.

En este sentido la STS que comentamos advierte que no estamos ante un reglamento puramente organizativo, «ad intra», sino que se trata de un reglamento que afecta a los ciudadanos, que excepciona un derecho de las personas físicas y que, en consecuencia, únicamente puede dictarse en desarrollo de una habilitación legal. Parece fácil colegir que este tipo de reglamentos deben considerarse reglamentos ejecutivos con lo que requieren, por consiguiente, dictamen del Consejo de Estado.

Pues bien, en la práctica ocurre que se remiten al Consejo de Estado los proyectos de reales decretos que, al regular una determinada materia, imponen entre otras cuestiones el deber de relacionarse electrónicamente en determinados procedimientos. El Consejo de Estado analiza entonces si el proyecto de reglamento cumple con las exigencias del art. 14.3 de la Ley 39/2015 que desarrolla, pormenoriza o complementa.

A modo de ejemplo podemos citar, entre muchos otros, el Dictamen del Consejo de Estado de 16 de diciembre de 2021 (número de expediente 1152/2021) sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, sobre el procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales<sup>10</sup>. Al analizar la base normativa y rango de la norma se advierte que, por

---

<sup>10</sup> También se puede consultar el Dictamen de 11 de abril de 2019 (número de expediente 137/2019) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de seguridad para instalaciones frigoríficas y sus instrucciones técnicas complementarias. Curiosamente en este caso es el Consejo de Estado quien propone que se modifique la redacción de un art. del proyecto para incorporar el deber de relacionarse electrónicamente. Dice así el Consejo de Estado que «En la medida en que las empresas frigoristas pueden ser personas jurídicas (art. 10.1 del proyecto) y que, en todo caso, cuando sean personas físicas reunirán los requisitos de capacidad económica, técnica, dedicación profesional a los que se refiere el art. 14.3 de la Ley 39/2015, considera el Consejo de Estado que la redacción del art. 10.4 del proyecto de Real Decreto debe modificarse para establecer la obligación de las empresas frigoristas de relacionarse por medios electrónicos con la Administración autonómica».

Sin embargo, en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven, el Dictamen del Consejo de Estado de 17 de marzo de 2022 (número de expediente 203/2022) advierte que «el proyecto de Real De-

lo que respecta a la obligación de relacionarse electrónicamente, la cobertura de la norma deviene del art. 14.3 de la Ley 29/2015 pasando entonces el dictamen a analizar si se cumplen los requisitos establecidos en el art. 14.3 y si, por consiguiente, el proyecto de reglamento se adecúa a la ley que desarrolla. Dice así el dictamen:

Según la memoria, [...] «La enseñanza universitaria y la motivación de trasladarse a otro Estado Miembro a ejercer su profesión constituyen dos factores que presuponen la capacidad técnica de los ciudadanos que soliciten el reconocimiento de cualificaciones».

Aun siendo ello muy probable, no cabe olvidar que el acceso a determinado nivel de cualificación formativa y profesional no está necesariamente relacionado ni con la edad, ni con el conocimiento y el dominio del uso de las tecnologías de la información. Es decir, que pueden existir graduados universitarios y profesionales que no tengan esa capacidad técnica a la que alude la memoria y que, de aprobarse en sus términos el Proyecto, tendrían la obligación de relacionarse de forma electrónica con la Administración General del Estado.

La expresión «colectivos de personas físicas» que emplean la Ley 39/2015 y el citado Reglamento de 2021 presenta contornos difusos que no siempre permiten delimitar con claridad el ámbito subjetivo sobre el que pueden proyectarse las reglas de habilitación que contienen. En esa delimitación ha de tenerse en cuenta siempre la denominada brecha digital, que existe antes por razones de edad que por cuestiones de titulación y formación académica o profesional.

Como se puede observar, el Consejo de Estado verifica que se cumplen las exigencias procedimentales y sustantivas que exige el art. 14.3. Podrá criticarse la laxitud de sus juicios o la contradicción de sus observaciones, pero existe, al menos, un control previo sobre estos extremos.

Sin embargo, cuando analizamos las órdenes ministeriales que imponen el deber de relacionarse electrónicamente a un grupo de personas físicas, la tónica general es que no se remitan al Consejo de Estado para la evacuación de su preceptivo dictamen.

Nuevamente a modo de ejemplo, la Orden PCI/1255/2019, de 26 de diciembre, por la que se establece la obligatoriedad de relacionarse a través de medios electrónicos en las pruebas de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de las profesiones de abogado/a y procurador/a no se sometió a dictamen del Consejo de Estado. Esa Orden explica en su preámbulo que el art. 14 de la Ley 39/2015 en su apdo. 3 permite establecer reglamentariamente la obligación de

---

creto parte del supuesto de considerar a todos los jóvenes destinatarios del Bono Cultural Joven con unas suficientes competencias digitales como para poder usar sin problema las aplicaciones tecnológicas que se han de establecer para todo el proceso de solicitud y gestión de dicho bono. Esta previsión impediría poder beneficiarse del Bono Cultural Joven a todas aquellas personas de dieciocho años que no tengan o no puedan ejercitar en igualdad de condiciones esas supuestas competencias digitales».



relacionarse electrónicamente y que, conforme al Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador, corresponde al ministro garantizar la presentación telemática de las solicitudes. Así pues, dice: «En desarrollo de las previsiones legales anteriormente señaladas y, a través de la presente orden ministerial, se establece la obligatoriedad del uso de medios electrónicos en la inscripción de las solicitudes de participación en las pruebas de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales y en el resto de trámites derivados de las mismas». Sin embargo, no se consideró necesario remitirlo al Consejo de Estado para el dictamen preceptivo<sup>11</sup>.

Más allá de las similares garantías procedimentales que, como venimos diciendo, se deberían exigir tanto en la orden ministerial como en los reales decretos, lo cierto es que actualmente no está del todo aclarado si ha de ser necesariamente un real decreto emanado del Gobierno el reglamento que imponga la obligación de relacionarse electrónicamente a que se refiere el art. 14.3 de la Ley 39/2015 o si, por el contrario, podría ser una orden ministerial. La Sentencia del Tribunal Supremo 635/2021 es rotunda, pero, como veremos más adelante, no despeja las dudas que plantea esta remisión a la potestad reglamentaria.

## 5. LA REACCIÓN DEL LEGISLADOR: LA HABILITACIÓN AL MINISTRO PARA IMPONER LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE MEDIANTE EL ACTO DE CONVOCATORIA DEL PROCESO SELECTIVO

La innegable importancia de la doctrina sentada en esta sentencia se ve limitada, sin embargo, a la convocatoria recurrida correspondiente al año 2019 dado que las futuras convocatorias cuentan desde octubre del año 2020 con un régimen jurídico específico que permite al ministro imponer la relación electrónica a través del acto de convocatoria.

La propia Sentencia que comentamos advierte que la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, se modificó mediante el Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de manera que a partir de su entrada en vigor el 1 de octubre de 2020, su art. 22.1 habilita al ministro, a través de las convocatorias anuales de plazas, a imponer a los participantes la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración. En consecuencia, a partir de ahora se impondrá en su caso esta obligación mediante una orden que, obviamente, será un acto administrativo.

La legalidad de las subsiguientes órdenes de convocatorias, actos, que imponen la relación electrónica se ha confirmado en la reciente Sentencia del TSJ de Madrid 444/2022, de 5 de mayo, que tiene por objeto el art. 8 de la

---

<sup>11</sup> En la base de datos de dictámenes del Consejo de Estado no se encuentran, salvo error por mi parte, supuestos de proyectos de orden ministerial que se hayan sometido al Dictamen del Consejo de Estado por ser desarrollo del art. 14.3 de la Ley 39/2015.

Orden SND/1158/2020, de 2 de diciembre, por la que se aprueba la oferta de plazas y la convocatoria de pruebas selectivas 2020 para el acceso en el año 2021, a plazas de formación sanitaria especializada, y que nuevamente impone a los aspirantes la comunicación telemática. Sin entrar a analizar el completo contenido de la sentencia, interesa destacar cómo en su fundamento quinto advierte, como no puede ser de otra manera, que el art. 22.1 de la Ley 44/2003 es una ley posterior y especial respecto de la Ley 39/2015, de preferente aplicación, que habilita a imponer esta obligación en la orden que aprueba la convocatoria.

Se crea así a través del Real Decreto Ley 29/2020 un régimen jurídico distinto al contemplado en la legislación de procedimiento común, sobre un ámbito material que, en principio, no estaría excluido de la aplicación de la Ley 39/2015 conforme a su disposición adicional primera (materia tributaria y aduanera, Seguridad Social y desempleo, seguridad vial y extranjería) y que implica una reducción de las garantías tanto procedimentales como sustantivas que derivan del art. 14.3.

En efecto, este régimen peculiar altera completamente las reglas que rigen la imposición de la obligación de relacionarse electrónicamente puesto que cambia, en primer lugar, la autoridad competente para imponerla, que ya no será el Gobierno, sino el ministro. Cambia también, en segundo lugar, el instrumento que debe emplearse, que ya no será un reglamento sino un acto administrativo, el de la convocatoria del proceso selectivo<sup>12</sup>, con lo que el procedimiento de aprobación no será el mismo.

En efecto, la convocatoria de las pruebas selectivas se aprueba sin más trámite que un informe de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud y del Ministerio de Universidades conforme dispone el mismo art. 22 de la Ley 44/2003<sup>13</sup>. Sin embargo, la aprobación de una disposición de carácter general, un real decreto, por el Gobierno sigue una compleja tramitación que, de conformidad con el art. 133 de la Ley 39/2015, requiere la participación de los ciudadanos y a tal efecto se impone una consulta pública previa a la redacción del proyecto, así como una audiencia posterior a los ciudadanos afectados. Por su parte, el art. 26 de la Ley 50/1997 exige la elaboración de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo e impone el deber de recabar informes y dictámenes, estudios y consultas con el fin de garantizar el acierto y la legalidad del texto. A

---

<sup>12</sup> Es constante la jurisprudencia que afirma la naturaleza de acto, no de reglamento, de las convocatorias de oposiciones o procesos selectivos de personal, así como las bases reguladoras del otorgamiento de subvenciones dictadas para una única convocatoria. A modo de ejemplo, la STS 1873/2017, de 30 de noviembre (casación 1253/2015) o, anteriormente, la STS de 3 de marzo de 2015 (casación 1223/2014).

<sup>13</sup> Puede verse la Orden SND/948/2021, de 8 de septiembre, por la que se aprueba la oferta de plazas y la convocatoria de pruebas selectivas 2021 para el acceso en el año 2022, a plazas de formación sanitaria especializada (BOE de 11 de septiembre de 2021).

ello debe añadirse, como venimos defendiendo, el dictamen preceptivo del Consejo de Estado<sup>14</sup>.

Se cambian, en tercer lugar, los presupuestos o requisitos de capacidad de los destinatarios, dado que no se exige una acreditación como la contenida en el art. 14.3 de la Ley 39/2015 de que los destinatarios de la convocatoria tienen acceso y disponen de los medios electrónicos necesarios para relacionarse electrónicamente. En relación con este último aspecto, la STS que comentamos advertía, al analizar la legalidad de la Orden SND/411/2020, de 13 de mayo, que, conforme al régimen contemplado por el art. 14.3 de la Ley 39/2015, es «carga de la Administración acreditar el cumplimiento de los presupuestos para imponer a las personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente» que debe verificar o constatar «la razón de “capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos” que acrediten que los participantes en el proceso selectivo en cuestión tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios». Con la reforma del art. 22.1 de la Ley 44/2033, no se exige a la convocatoria anual ninguna comprobación ni constatación relativa a la capacidad de los destinatarios, puesto que se habilita al ministro a imponer esta obligación para la presentación de la solicitud, la aportación de documentación y pago de tasas, así como en la fase de adjudicación de plazas, en los términos que establezca la propia convocatoria. Cabría plantearse si, a lo sumo, las convocatorias anuales deben siempre motivar adecuadamente la imposición de esta obligación por su condición de acto discrecional.

Finalmente, el régimen jurídico peculiar o especial previsto para imponer la relación electrónica en las convocatorias de estos procesos selectivos conlleva también un régimen de impugnación diferente dado que, como es de sobra conocido, contra los reglamentos podrá interponerse tanto el recurso directo como

---

<sup>14</sup> Sirva como ejemplo la tramitación seguida en la aprobación del RD 210/2022, de 22 de marzo, por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven que impone la tramitación electrónica obligatoria en todas las fases del procedimiento. El dictamen del Consejo de Estado sobre este proyecto de Real Decreto (de fecha 17 de marzo de 2022, número de expediente 203/2022) describe el contenido de la memoria de análisis de impacto normativo, así como el contenido del expediente que comprende: informe de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y del Ministerio de Cultura y Deporte, promotor de la propuesta normativa, así como de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial. También constan en el expediente los certificados e informes de la Subdirección General de la Oficina de Atención al Ciudadano que acredita la realización del trámite de información pública; el informe relativo al trámite de audiencia e información pública del proyecto de Real Decreto y las alegaciones formuladas. Obra también en el expediente el informe de la Agencia Española de Protección de Datos, y la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública, según lo dispuesto en el art. 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

el indirecto, mientras que contra el acto de convocatoria únicamente cabrá, en principio, el recurso directo.

### III. LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE SE PODRÁ IMPONER POR ORDEN MINISTERIAL CUANDO NO SEA EXIGIBLE LA APROBACIÓN DE UN REAL DECRETO POR EL GOBIERNO (STS 610/2022)

Más recientemente se ha dictado una segunda sentencia por el TS, la STS 610/2022, de 25 de mayo (recurso ordinario 163/2021), que matiza la anterior conclusión, permitiendo que en determinados casos se pueda imponer la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones mediante Orden Ministerial. La matización, como seguidamente se verá, es consecuencia del Real Decreto 203/2021 por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos en desarrollo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Este Real Decreto, en su art. 3.3, dispone lo siguiente:

Art. 3.3. De acuerdo con lo previsto en el apdo. 3 del art. 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente podrá establecerse reglamentariamente por las administraciones públicas para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

A tal efecto, en el ámbito estatal la mencionada obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con sus órganos, organismos y entidades de derecho público podrá ser establecida por real decreto acordado en Consejo de Ministros o por orden de la persona titular del Departamento competente respecto de los procedimientos de que se trate que afecten al ámbito competencial de uno o varios Ministerios cuya regulación no requiera de norma con rango de real decreto.

Los recurrentes argumentaron que «la Orden Ministerial para imponer la obligatoriedad de relacionarse con la Administración por medios electrónicos supone una banalización de la habilitación reglamentaria que se revela contraria al art. 128 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas que exige la expresa y específica habilitación por la Ley formal para hacer posible la Orden Ministerial». Nada argumentan los recurrentes sobre el art. 129.4 párrafo tercero o, al menos, la Sentencia no lo menciona.

Pues bien, la STS 610/2020 desestima el recurso y confirma la legalidad del art. 3.3 del RD al considerar que este precepto tiene cobertura en el art. 14.3 de la Ley 39/2015 *teniendo en cuenta, además, que, conforme a lo establecido en el art.*

*4.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno se atribuye a los titulares de los Departamentos ministeriales ejercer la potestad reglamentaria en materias propias del Departamento.*

Esta referencia al art. 4.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, sume al lector en la perplejidad, pues si bien es cierto, en efecto, que este precepto atribuye a los ministros potestad reglamentaria en las materias propias de su departamento, la jurisprudencia del TS viene interpretando que en materias reservadas a la ley esa potestad alcanza únicamente al ámbito interno, organizativo, y que se requiere una habilitación legal específica cuando afecta a los derechos y deberes de los ciudadanos, como ocurre cuando se impone la obligación de la comunicación electrónica con las Administraciones<sup>15</sup>. De hecho, la STS 635/2021, que hemos analizado más atrás, así lo entiende. Esta lectura del precepto de la Ley de 1997 del Gobierno se completa con la legislación posterior, la Ley 39/2015, que en el ámbito estatal exige una habilitación legal expresa y justificada para habilitar a los ministros al desarrollo reglamentario de una ley (art. 129.4). No podemos sino criticar la sentencia en este punto.

Añade finalmente la sentencia que el art. 3.3 del reglamento se ajusta el art. 14.3 de la Ley 39/2015 dado que *contiene una habilitación específica al ministro —en los supuestos que no sea exigible la aprobación de un Real Decreto por el Gobierno— para establecer, respecto de determinados procedimientos y ciertos colectivos de personas físicas, la obligación de relacionarse con la Administración por medios electrónicos.*

Es decir, que conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 203/2021, una orden ministerial puede imponer a las personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente, pero únicamente en aquellos supuestos en que no sea exigible la aprobación de un real decreto por el Gobierno. No aclara el precepto reglamentario (art. 3.3 del RD 203/2021) si esa orden del ministro debe ser un reglamento o puede ser también un acto, ni tampoco aclara cuándo es exigible un real decreto y cuándo una orden ministerial<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> A modo de ejemplo, la STS 421/2020, de 18 de mayo, señala que: «La potestad de dictar los reglamentos ejecutivos de desarrollo y ejecución de las leyes compete al Consejo de Ministros mediante Real Decreto, quedando para los Ministros individualmente considerados la competencia para dictar las Órdenes Ministeriales que se limitan a fijar un último escalón descendente de concreción normativa de los aspectos más estrictamente técnicos y organizativos propios del sector funcional homogéneo que constituye cada Ministerio. Así se establece en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a cuyo tenor corresponde al Consejo de Ministros “aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes” (art. 5). Mientras que a los Ministros les corresponde “ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento”» (art. 4).

<sup>16</sup> El dictamen del Consejo de Estado 45/2021, de 18 de marzo, sobre el proyecto de este Real Decreto, advertía que «la redacción del art. 3.3, párrafo segundo, resulta excesivamente abierta, en cuanto no concreta los criterios que permitan diferenciar cuándo deberá imponerse la obligación mediante real decreto ni cuándo bastará con una or-

A nuestro juicio, la conclusión a la que llega el TS merece algunas críticas si se atiende a lo dispuesto en la propia Ley 39/2015 sobre la potestad reglamentaria del Gobierno y de los ministros, tal y como seguidamente diremos.

Debemos recordar que el art. 129.4, párrafo 3, de la Ley 39/2015 dispone que la habilitación para el desarrollo reglamentario de las leyes se debe conferir, con carácter general, al Gobierno, mientras que la atribución directa a los ministros tiene carácter excepcional y debe justificarse en la ley habilitante. La Ley 39/2015 es coherente con este mandado al prever en su disposición final sexta que su propio desarrollo reglamentario corresponde al Consejo de Ministros y, en el ámbito de sus competencias, también al ministro de Hacienda y Administraciones públicas.

Así las cosas, es innegable que el Gobierno, a través del real decreto que desarrolla la Ley 39/2015 no cumple con el deber de desarrollo reglamentario derivado del art. 14.3 cuando se limita a prever una habilitación general y en blanco a los ministros para que sean ellos los que impongan, en su caso, la obligación de relacionarse electrónicamente, máxime cuando nada indica sobre los aspectos o elementos objeto de regulación. Más bien parece que el Gobierno ha hecho dejación de su potestad reglamentaria mediante un simple reenvío.

Hay que recordar en este sentido que si bien es cierto que tanto el TC como el TS admiten que la potestad reglamentaria del Gobierno no es exclusiva ni excluyente y que la ley puede habilitar para ejercer la potestad reglamentaria con eficacia *ad extra* a los ministros, advierten que tal habilitación por una ley debe tener carácter concreto y específico (STC 185/1995); y, si se hiciera por un decreto, este deberá contener «los elementos esenciales de la regulación *ad extra*» (STS de 14 de mayo de 2001). No es admisible, en definitiva, que la llamada a la potestad reglamentaria del Gobierno que efectúa la Ley 39/2015 sea cubierta mediante una posterior remisión incondicionada del Gobierno a la potestad reglamentaria del ministro (STS 1228/2020, de 30 de septiembre<sup>17</sup>).

---

den ministerial. Habida cuenta de la trascendencia de esta regulación para los sujetos afectados, sería oportuno que la norma proyectada recogiera con mayor precisión los criterios que permitan determinar cuándo deberá establecerse la obligación mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros y cuándo podrá hacerse a través de orden ministerial».

<sup>17</sup> Dice así esta STS, «si un Real Decreto, sedicentemente ejecutivo de una Ley, realmente no contuviera una regulación material reconocible como tal desarrollo y ejecución, sino que se limitase a formular una nueva y sucesiva remisión a las normas reglamentarias inferiores, de manera que fueran estas las que, de hecho, incorporasen la regulación material de desarrollo, se produciría una subversión del sistema de fuentes descrito, pues por encima del solo aparente y formal desarrollo de la Ley a través del Real Decreto, la realidad sería que ese desarrollo se habría hecho, en lo que tiene de funcional y operativo, a través de las Órdenes Ministeriales y/o disposiciones de autoridades y órganos inferiores según el orden de su respectiva jerarquía, con el resultado de que para aprehender el contenido funcional del mandato legal, el destinatario de la norma se vería obligado a integrarlo no solo con la reglamentación operada a través del Real Decreto sino también y sobre todo con esas normas reglamentarias inferiores; con grave afección de los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Ninguna de estas condiciones se da cuando, como ocurre en este caso, la habilitación se realiza en blanco, con carácter general, no excepcional, y sin justificación específica en el Real Decreto habilitante, tal y como se exige para las leyes en el art. 129.4, párrafo tercero. No tiene buen sentido, ciertamente, que un Real Decreto pueda habilitar la potestad reglamentaria de los ministros cumpliendo menores exigencias que las impuestas a la ley.

Sea cual sea la crítica que merezca esta segunda y más reciente sentencia del TS sobre esta cuestión, lo cierto es que actualmente podemos afirmar que, en aplicación del art. 3.3 del RD 203/2021, la obligación de relacionarse electrónicamente a las personas físicas puede ser impuesta bien por el Gobierno mediante real decreto o bien por un ministro, mediante orden ministerial, respecto de los procedimientos que afecten al ámbito competencial de uno o varios ministerios cuya regulación no requiera de norma con rango de real decreto.

Queda en la incertidumbre si esa orden ha de ser necesariamente un reglamento o puede ser un acto, y cuáles son esos casos en que será necesario un real decreto. A nuestro juicio, como reiteradamente venimos defendiendo, será siempre necesario un real decreto salvo que en un ámbito concreto exista una habilitación legal específica al ministro para que regule este aspecto mediante orden.

La cuestión, de enorme trascendencia, dista de estar resuelta definitivamente si tenemos en cuenta que el TS ha admitido recientemente un recurso de casación en el que se cuestiona si la exigencia de que la declaración del IRPF sea presentada con carácter obligatorio por medios electrónicos a través de Internet, contenida en la Orden HAC/277/2019, de 4 de marzo, resulta ajustada a derecho (Auto del TS de 25 de mayo de 2022. Recurso 6391/2021). En concreto, señala el referido auto del TS, que la sentencia que finalmente se dicte deberá *aclarar si una regulación de tal índole, que afecta a los derechos y deberes de los ciudadanos, cabe ser efectuada por vía de una norma reglamentaria de segundo grado o nivel, como es el caso de una orden ministerial; en particular, si la facultad del Ministerio de Hacienda para aprobar modelos de declaración alcanza a establecer que la forma de presentación deba llevarse a cabo, ineludiblemente, de forma telemática.*

Sensible con la realidad social de nuestros días y los problemas de determinados colectivos, añade el Auto del TS que:

---

Puede ser perfectamente lícito, en palabras de la sentencia de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1996 (recurso de casación 873/1993), que el Consejo de Ministros, al promulgar un Reglamento, defiera al Ministerio correspondiente “puntos concretos y de carácter accesorio que no supongan una modificación o alteración sustantiva de aquél, sino simplemente un mero desarrollo objetivo y puntual de las normas reglamentarias”; pero lo que, insistimos, no es conforme al sistema de fuentes en estas materias es que ese Reglamento del Consejo de Ministros se limite a formular una remisión prácticamente incondicionada al posterior y sucesivo desarrollo reglamentario a través de una Orden Ministerial».

[...] la cuestión que suscita este recurso entronca con el problema de la denominada «brecha digital» y una reciente campaña, en la que se ha puesto de relieve la necesidad del mantenimiento de la atención presencial en el sector bancario, no siendo dable que la actividad en este ámbito excluya a aquellas personas que no pueden —o quieren— que se desarrolle de forma electrónica. No en vano, esta campaña ha generado que se registren distintas iniciativas en el Congreso de los Diputados por parte de sus grupos parlamentarios, incluyendo, entre otras, una proposición no de ley destinada a aplicar el principio constitucional de no discriminación por razón de edad en el campo digital. En concreto, plantea ayudas de asistencia y medios presenciales alternativos para facilitar el acceso a servicios públicos digitales a quienes, por su edad o situación de vulnerabilidad social, no cuenten con competencias digitales o medios técnicos para acceder a estos servicios.

La respuesta que finalmente dé el Tribunal Supremo es posible que tampoco resuelva este asunto con carácter general, dado que estamos en el ámbito tributario que, como es sabido, cuenta con un régimen jurídico propio, de manera que la Ley 39/2015 es de aplicación supletoria y que, además, la propia Ley 39/2015, en su disposición final sexta, faculta al Gobierno pero también específicamente «al Ministro de Hacienda y administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, para dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley, así como para acordar las medidas necesarias para garantizar la efectiva ejecución e implantación de las previsiones de esta Ley».

#### **IV. LA GENERALIZACIÓN DE REGÍMENES ESPECIALES Y LA MERMA DE GARANTÍAS EN LA IMPOSICIÓN DEL DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE**

##### **1. EL RÉGIMEN COMÚN PREVISTO EN EL ART. 14.3 DE LA LEY 39/2015**

La Ley 39/2015 aspiraba a sistematizar la regulación relativa a la implicación de las nuevas tecnologías en las relaciones administrativas. En este sentido su preámbulo no se recata a la hora de criticar la «dispersión normativa y superposición de distintos regímenes jurídicos no siempre coherentes entre sí» por lo que:

Ante este escenario legislativo, resulta clave contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre y Ley 11/2007, de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico. Todo ello revertirá en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las administraciones públicas.



Ya en su articulado, por lo que respecta al deber de relacionarse electrónicamente con las Administraciones, la Ley 39/2015 dispone que, con carácter general, las personas físicas podrán elegir si se comunican electrónicamente con las Administraciones públicas (art. 14.1). Este derecho no se reconoce, sin embargo, a las personas jurídicas, las entidades sin personalidad jurídica y determinados grupos de personas físicas<sup>18</sup>, que vienen obligados por ministerio de la Ley a relacionarse en todo caso electrónicamente con las Administraciones públicas<sup>19</sup>.

Partiendo así del reconocimiento inicial del derecho de las personas físicas a relacionarse presencialmente con las Administraciones, la Ley permite en su art. 14.3 que reglamentariamente, y bajo determinadas condiciones, se excepcione este derecho para ciertos colectivos en determinados procedimientos a los que se podrá imponer la obligación de relacionarse electrónicamente.

No estamos realmente ante una novedad, pues una previsión igual existe en nuestro ordenamiento jurídico desde el año 2007. La Ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, tras reconocer en su art. 27.1 que los ciudadanos podían elegir en todo momento la manera de comunicarse con las Administraciones públicas, sea o no por medios electrónicos, abrió las puertas a la potestad reglamentaria para la imposición de la comunicación electrónica en los mismos términos que actualmente reproduce la Ley 39/2015<sup>20</sup>, esto es, para ciertos colectivos en determinados procedimientos (art. 27.6)<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> En concreto, según el art. 14.2.c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles; d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración; y e) Los empleados de las Administraciones públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

<sup>19</sup> Una acertada crítica a esta imposición legal puede verse en E. Gamero Casado (2016), «Panorámica de la Administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 175, págs. 15-27.

<sup>20</sup> Decía así el citado art. 27.6 de la Ley 11/2007: «Reglamentariamente, las administraciones públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando solo medios electrónicos, cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos».

<sup>21</sup> Anteriormente, en el año 2001, se introdujo en la Ley 30/1992 una disposición adicional, la decimoctava, que regulaba la presentación telemática de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Nótese que se refiere únicamente a la presentación, no a una completa relación electrónica que engloba-

Se reservaba entonces a la ley, al igual que ocurre actualmente, la posibilidad de imponer la relación electrónica a un grupo o colectivo de personas físicas para todo tipo de procedimientos<sup>22</sup>, remitiendo a la potestad reglamentaria su imposición, si bien condicionada a que se trate de colectivos concretos de personas físicas y bajo la exigencia de acreditar que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional o de otra índole, tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

Esta remisión al reglamento determina, de un lado, la imposibilidad de que la Administración imponga esta exigencia directamente a través de actos administrativos. Estos actos, incluso aunque vayan dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas físicas que, en principio, por sus capacidades, podrían cumplir las condiciones requeridas de acceso y disponibilidad de medios, en la medida en que no son disposiciones generales, no cumplen el requisito exigido por el art. 14.3 de la Ley 39/2015 de ser reglamentos. Tal es el caso de las convocatorias de oposiciones o cualesquiera procesos selectivos de personal, así como las bases reguladoras del otorgamiento de subvenciones dictadas para una única convocatoria<sup>23</sup>. La ley impone, en definitiva, la intermediación de una norma reglamentaria, debiendo ser ella la que imponga, en su caso, la obligación de relacionarse electrónicamente a las personas físicas.

---

ría la notificación, y que su ámbito de aplicación se ciñe a la Administración del Estado y sus organismos públicos. Esta disposición adicional imponía la presentación telemática a determinadas empresas y, bajo determinadas condiciones formales y sustantivas, habilitaba la potestad reglamentaria de los ministros para imponer a las personas físicas esta misma obligación.

<sup>22</sup> Llama la atención que, en el año 2003, se modificara el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regulaba la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, incorporando un art. 16 que preveía que la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones a través de medios telemáticos tendrá carácter voluntario para los interesados [...] con la excepción de los supuestos contemplados en una norma con rango de ley. Recordemos que previamente, en el año 2001, se había modificado la Ley 30/1992, con la inclusión de la disposición adicional decimoctava antes citada, que permitía que el ministro, en ejercicio de su potestad reglamentaria y bajo determinadas condiciones, impusiera esta obligación. Estamos así ante una clara descoordinación normativa como señala J. Valero Torrijos (2007), *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo común. 2ª edición revisada y ampliada. Adaptada a la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Ed. Comares, pág. 55.

<sup>23</sup> STS 1873/2017, de 30 de noviembre (rec. de casación 1253/2015) o, anteriormente, la STS de 3 de marzo de 2015 (rec. de casación 1223/2014).

## 2. LA PROLIFERACIÓN DE RÉGIMENES ESPECIALES: LEYES QUE IMPONEN LA OBLIGACIÓN DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE Y LAS LEYES QUE ALTERAN EL RÉGIMEN DE LA LEY 39/2015

Ya hemos dicho que la propia Ley 39/2015, tras reconocer con carácter general el derecho de las personas físicas a relacionarse electrónicamente, impone ese deber a determinados grupos de personas y remite a la potestad reglamentaria la posibilidad de imponerlo a otros colectivos de personas físicas que cumplan determinados requisitos.

Nada que objetar, ciertamente, a que sea la ley la que directamente limite el derecho de determinados ciudadanos a elegir la manera en que desean relacionarse con las Administraciones. La ley, en cuanto norma superior, expresión de la voluntad popular, es el instrumento adecuado para incidir de manera limitativa en la esfera jurídica de los ciudadanos y no cabe duda de que imponer la comunicación electrónica restringe los derechos de los ciudadanos y conlleva desventajas.

Podemos advertir estas desventajas en la propia Ley 39/2015 que, por ejemplo, únicamente reconoce el deber de asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados que no tengan la obligación de relacionarse electrónicamente (art. 12.2); o que considera inaplicable en los registros electrónicos la regla de la inhabilidad de los días festivos correspondientes al domicilio del interesado contenida en el art. 30.6 (art. 31.3); o que limita la posibilidad de subsanación de la solicitud en plazo (art. 68.4).

Más allá de estas desventajas legalmente reguladas, la verdadera limitación o restricción de derechos que conlleva la obligatoriedad de la relación electrónica se manifiesta, en la práctica, en las dificultades reales que conlleva en no pocas ocasiones la cumplimentación de los formularios diseñados por las Administraciones o en los no menos infrecuentes problemas de interoperabilidad. Unos formularios complejos, que imponen el deber de rellenarlos completos, impidiendo en otro caso la presentación de solicitudes y escritos; que exigen requisitos adicionales a los previstos por la normativa de aplicación; y que pueden conllevar la inserción de documentos adicionales en determinados formatos y con un tamaño máximo que dificulta enormemente la presentación, etc<sup>24</sup>. Cualquiera persona que haya utilizado estos formularios y plataformas sabe de las dificultades que conlleva su uso y de la imposibilidad de realizar la presentación si no se cumplimentan adecuada y completamente todos sus requisitos. Las solicitudes presenciales, sin embargo, siempre se pueden presentar, aun incompletas o inexactas, dando lugar si fuera preciso a un período de subsanación.

Las leyes son, por consiguiente, instrumentos adecuados para imponer esta obligación, aunque no es la única norma posible, pues, como ya hemos adelantado, la Ley 39/2015 remite a la potestad reglamentaria para que sea ella la que,

---

<sup>24</sup> Una clara y expresiva exposición de estas dificultades en E. Gamero Casado (2016, pág. 20).

dentro de unos parámetros, la imponga. Esta remisión no impide, como venimos diciendo, que sea una ley sectorial la que amplíe el grupo de sujetos, como de hecho ocurre en la práctica<sup>25</sup>.

Estas leyes sectoriales, a diferencia de los reglamentos y por evidentes razones de jerarquía, no quedan sujetas a las condiciones previstas en el art. 14.3 de la Ley 39/2015 y, en concreto, al deber de acreditar que las personas físicas a las que se impone la obligación tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Ello no es óbice, sin embargo, para considerar que tales exigencias se puedan hacer derivar del reconocimiento de derechos y principios constitucionales que impiden la discriminación, el trato desigual de los ciudadanos, así como las que proscriben la indefensión<sup>26, 27</sup>. En efecto, una ley que impusiera la relación electrónica a colectivos de personas que carecen

---

<sup>25</sup> Entre muchas otras y únicamente a modo de ejemplo, podemos citar la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que prevé en su disposición adicional octava que la tramitación de los procedimientos administrativos y de las obligaciones de información previstas en esta ley, tanto para las personas físicas como para las personas jurídicas, se deberá llevar a cabo por vía electrónica.

<sup>26</sup> Desde hace tiempo el profesor L. Cotino Hueso viene llamando la atención sobre el posible carácter discriminatorio que puede tener la imposición de la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y en este sentido insiste en que la adecuación constitucional de este tipo de imposiciones mediante leyes requiere analizar si la diferencia de trato es admisible por ser proporcional (idónea, necesaria y proporcional). En este sentido puede verse L. Cotino Hueso (2004), «Derechos del ciudadano administrado e igualdad ante la implantación de la Administración electrónica», *Revista Vasca de Administración Pública*, 68, págs. 125-154, en concreto págs. 143 a 145. Más tarde, el mismo autor ha insistido en numerosas ocasiones en esta idea. Así, por ejemplo, en (2018), «La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y sus escasas garantías», *Revista de Internet, Derecho y Política*, 26, advierte, sobre la imposición por ley del deber de comunicarse electrónicamente, que: «No hay que excluir una posible inconstitucionalidad si la aplicación de la ley en casos concretos genera una discriminación o una indefensión». Y en (2021), «La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas en las notificaciones electrónicas», *Revista general de Derecho Administrativo*, Iustel, mayo, vuelve a insistir en que: «no hay que excluir una posible inconstitucionalidad si la aplicación de la ley en casos concretos genere una discriminación o una indefensión. Así puede suceder respecto de decenas o cientos de miles de casos».

<sup>27</sup> El Informe del CGPJ al anteproyecto de la Ley 39/2015, de fecha 5 de marzo de 2015, advertía que «la imposición ex lege de esta obligación no parece que pueda hacerse a espaldas de los principios de necesidad y proporcionalidad que proclama el art. 1.2 del Anteproyecto, como tampoco soslayando las exigencias del principio de igualdad, de carácter constitucional e integrador del acervo del Derecho de la Unión Europea, no se olvide; principio que, junto con el de proporcionalidad —entre otros—, consagra el art. 4 de la Ley 11/2007 al establecer aquellos que han de regir en el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración».

de conocimientos o medios para ello, bien podría considerarse discriminatoria y, en función del ámbito en que se implantara, podría vulnerar otros derechos constitucionales. En el ámbito sancionador, por ejemplo, podría dar lugar a indefensión. En el ámbito del acceso a la función pública puede ser un límite contrario al principio de igualdad, mérito y capacidad.

Sea como fuere, el caso es que tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico se han dictado leyes que incrementan los grupos de sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración de la comunidad autónoma. Así la Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia, en su art. 10 obliga a relacionarse electrónicamente a los trabajadores autónomos y trabajadoras autónomas para los trámites y actuaciones que realicen en el ejercicio de su actividad profesional y también a los estudiantes universitarios para los trámites y actuaciones que realicen motivados por su condición académica. La ley considera, sin justificación aparente ni motivación o explicación alguna, que todos los universitarios y todos los trabajadores autónomos tienen capacidad suficiente y medios para entablar relaciones electrónicamente con la Administración, lo cual, ciertamente, no deja de ser una presunción huérfana de acreditación que, en la práctica, puede plantear numerosos problemas a ese amplísimo grupo de personas físicas.

Mención aparte merecen las leyes que no se limitan a ampliar el elenco de personas obligadas a relacionarse electrónicamente, sino que alteran el régimen jurídico previsto en la Ley de procedimiento administrativo común. Nótese que nos estamos refiriendo a ámbitos materiales que no están excluidos de la aplicación general de la Ley 39/2015 conforme a su disposición adicional primera (materia tributaria y aduanera, Seguridad Social y desempleo, seguridad vial y extranjería), en los que se altera el régimen jurídico del procedimiento común en esta específica cuestión. El ámbito principal sobre el que se proyectan estas leyes es el de los procedimientos de selección de personal en los que se habilita a la convocatoria a imponer la exigencia de relacionarse electrónicamente.

Tal es el caso que hemos mencionado a raíz de la STS 635/2021, del Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre, que habilita al ministro a imponer a los participantes, en las convocatorias anuales de procedimientos selectivos, la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración. Con posterioridad a la aprobación de esta ley, en el ámbito estatal se ha generalizado la obligación del uso de medios electrónicos para los participantes en cualquier proceso selectivo a través de la disposición adicional primera del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

En la misma línea la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón, prevé en su disposición adicional tercera que en los procesos selectivos, el deber de comunicarse electrónicamente se puede imponer mediante orden del departamento competente en materia de empleo y en los términos que

establezca la convocatoria para la presentación de solicitudes, aportación de documentación y pago de tasas.

También el Decreto Ley 27/2020, de 22 de octubre, de Andalucía por el que, con carácter extraordinario y urgente, se adoptan diversas medidas como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (COVID-19)<sup>28</sup>, impone la obligación de relacionarse electrónicamente con la Junta de Andalucía en los procesos selectivos de acceso a personal funcionario o laboral, así como en los correspondientes a las bolsas de trabajo, de personal funcionario y laboral, salvo que en las correspondientes ofertas de empleo público, resoluciones o convocatorias se les exceptúe conforme a lo dispuesto en el art. 14.3 de la Ley 39/2015<sup>29</sup>. En este último caso se puede apreciar que se invierte la regla general en virtud de la cual las personas físicas no tienen el deber de relacionarse electrónicamente, salvo que excepcionalmente y de manera justificada se imponga esta obligación reglamentariamente. En la norma andaluza, para los procesos selectivos, se impone en principio a todas las personas físicas el deber de relacionarse electrónicamente al tiempo que se habilita a la convocatoria para excepcionar esta exigencia de conformidad con el art. 14.3 de la Ley 39/2015 (sic). Así las cosas, la convocatoria deberá justificar que los sujetos a los que se dirige no tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios y no, al contrario, que sí disponen de ellos.

Se crean así, como decimos, regímenes jurídicos peculiares, diversos al contemplado en la legislación de procedimiento común cuyo objetivo confesado era, entre otros, «la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares». Una ley que aspiraba regular, según su exposición de motivos, «los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria» y «que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo, que clarifique e integre el contenido de las citadas Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y Ley 11/2007,

---

<sup>28</sup> Este decreto ley fue convalidado por el Pleno del Parlamento de Andalucía el día 19 de noviembre de 2020.

<sup>29</sup> Este decreto ley deroga el art. 39 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía que establecía, con mayor acierto a mi juicio, lo siguiente: «El deber de relacionarse por medios electrónicos no podrá imponerse a través de actos administrativos generales de convocatoria, debiendo encontrarse previsto en disposiciones normativas de rango legal o bien reglamentario cuando, en este último caso, quede acreditado que las personas afectadas tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos».

de 22 de junio, y profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico».

Y siendo, como es, el art. 14.3 una regla que forma parte de la regulación del procedimiento administrativo común<sup>30</sup>, desde una perspectiva competencial, no ya jerárquica, la constitucionalidad de estas leyes y normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas, que se separan de su régimen jurídico, requiere considerar que estamos ante procedimientos especiales por razón de la materia, en este caso el acceso al empleo público, dada su evidente contradicción con las exigencias contempladas en la norma de procedimiento común.

En cualquier caso, lo que queda en evidencia es que la imposición del deber de relacionarse electrónicamente a las personas físicas no sigue un régimen uniforme ni responde a la previa constatación de que los sujetos afectados tienen medios y capacidad suficiente para ello. La imposición por ley a amplísimos grupos de personas (estudiantes, trabajadores autónomos) o para determinados procedimientos (acceso a la función pública) da al traste con cualquier intento serio de acreditación de la suficiencia de medios que se sustituye por una presunción legal.

### 3. REGLAMENTOS Y ACTOS GENERALES COMO MECANISMO DE IMPOSICIÓN DEL DEBER DE RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE CON LA ADMINISTRACIÓN

Hemos avanzado ya que la Ley 39/2015 habilita al reglamento a imponer el deber de relacionarse electrónicamente con ellas. En efecto, la Ley 39/2015 exige el respeto al principio de legalidad que requiere, en concreto, la aprobación de una norma legal o reglamentaria que restrinja el derecho a relacionarse electrónicamente transformándolo en una obligación y que conlleva, por consiguiente, una limitación de la esfera jurídica de los ciudadanos<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> La disposición final primera de la Ley 39/2015 señala que se aprueba al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la CE, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y en materia de procedimiento administrativo común, sin excepcionar lo dispuesto en su art. 14.3. Por su parte, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que reproduce en el apartado primero de su art. 3.3 el mismo contenido del art. 14.3, se dice igualmente dictado al amparo de la competencia relativa al procedimiento administrativo común, del que se excluye, no obstante, el párrafo segundo del art. 3.3, pero no el primero conforme a su disposición final primera 3.b).

<sup>31</sup> Ya en relación con el art. 27.6 de la Ley 11/2207, precepto igual al actual art. 14.3 de la Ley 39/2015, expone esta idea E. Gamero Casado (2009), en «Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica: su posición en el sistema de fuentes», en el vol. colectivo *La Ley de Administración Electrónica, Comentario sistemático a*

Hemos visto también que existen leyes, tanto estatales como autonómicas, que, sin embargo, relajan el principio de legalidad y prevén que se pueda imponer esta exigencia mediante acto, normalmente a través de las convocatorias de procesos selectivos para el empleo público.

A nuestro juicio ambas posibilidades son, en principio, adecuadas desde la perspectiva de los principios de legalidad y de reserva de ley siempre y cuando la ley, conforme al principio democrático, cumpla con la función de regulación mínima que requiere la imposición de obligaciones a los ciudadanos<sup>32</sup>. Ya hemos dicho anteriormente, que la relación electrónica impuesta como único medio de comunicación con las Administraciones constituye una limitación de los derechos de los ciudadanos que, en cuanto tal, no puede ser impuesta directamente por la Administración, sino que requiere una regulación o habilitación mediante una norma con rango de ley. Entendemos, en consecuencia, que no es necesario que sea la ley la que imponga por sí misma la obligación, pues de igual manera se cubre el principio de legalidad y el de reserva de ley cuando en ella se regulan de manera suficiente los requisitos y condiciones que han de darse para que dicha obligación pueda ser impuesta por la administración a un grupo de personas determinadas, bien a través de un reglamento o bien a través de un acto plúrimo. Lo que obviamente no tiene cabida, ni tiene sentido, es la imposición de este deber a cada ciudadano concreto mediante actos singulares.

Sin embargo, desde otra perspectiva, esto es, atendiendo a las garantías de los ciudadanos, no cabe duda de que, considerando el régimen general que preside el procedimiento de elaboración y los mecanismos de impugnación de los reglamentos y de los actos, es más garantista la imposición de esta exigencia mediante reglamento que mediante acto. A ello han de sumarse las diferentes condiciones que, en concreto, imponen las leyes al reglamento y que resultan ser más estrictas que las que se imponen a los actos plúrimos.

Dicho en otros términos, que la exigencia de que sea un reglamento o un acto el instrumento llamado a imponer esta obligación no es una cuestión menor, meramente formal o nominal, sino que acarrea un distinto régimen jurídico, un distinto procedimiento y, por ende, unas distintas garantías previas a la implantación de la obligación, así como distintos mecanismos de reacción.

Así, entre las diferencias de régimen jurídico destaca, en primer lugar, el deber de justificar que los sujetos a los que se impone la obligación tienen acceso y

---

*la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, 2ª edición, Ed. Aranzadi, págs. 105 y 106.

<sup>32</sup> Entre los autores que han abordado esta cuestión no existe una posición común. Así L. Cotino Hueso (2018), no estima necesario una norma con rango de ley para imponer la obligación. J. Valero Torrijos (2007), considera que el alcance de la reserva de ley en este ámbito debe relativizarse en la medida en que no estamos ante el desarrollo de un derecho fundamental, sino ante una restricción del principio general de libertad y, en consecuencia, es posible la remisión al reglamento (pág. 51). E. Gamero Casado (2009) no ve inconveniente en la remisión de la ley al reglamento (pág. 106).



disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Esta exigencia se contempla en todo caso para el reglamento que en desarrollo de la Ley 39/2015 imponga la obligación a un grupo de personas en un determinado tipo de procedimientos (art. 14.3). Sin embargo, esta justificación no se exige normalmente en las leyes que habilitan a los actos plúrimos, a las convocatorias de procesos selectivos en concreto, para que sean ellas las que impongan, en su caso, la relación electrónica.

En segundo lugar, no es irrelevante que se emplee una norma o un acto dado que la elaboración de una norma reglamentaria conlleva una serie de trámites que no se exigen ni se practican en la elaboración de las convocatorias de los procesos selectivos.

La diferente tramitación de uno y otro instrumento no es irrelevante con carácter general ni lo es, por supuesto, cumplir con las exigencias formales cuando se trata, más concretamente, de imponer a un grupo de personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente<sup>33</sup>. De un lado y de manera especial es importante el trámite de información pública y el de audiencia a entidades representativas de los ciudadanos afectados, puesto que permite que el autor de la norma conozca de primera mano hasta qué punto los destinatarios tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos. El informe de otros órganos de ministerios distintos al proponente igualmente puede aportar luz sobre esta cuestión, lo mismo que el dictamen del Consejo de Estado que deberá velar, entre otros aspectos, por el cumplimiento de los requisitos exigidos por el art. 14.3 de la Ley 39/2015.

Sin embargo, la tramitación del acto, esto es, la orden de convocatoria, simplemente no requiere estas exigencias, con lo que ni existirá información pública, ni audiencia a los sujetos afectados, ni dictamen del Consejo de Estado.

En tercer y último lugar, la naturaleza reglamentaria del instrumento empleado para imponer la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración determina la posibilidad de su impugnación directa e indirecta, con ocasión de los actos de aplicación correspondientes. Sin embargo, cuando la obligación se impone mediante acto, en la convocatoria de las pruebas selectivas, únicamente se podrá cuestionar la legalidad de la exigencia de manera directa,

---

<sup>33</sup> Como ha recordado en varias ocasiones L. Martín Rebollo, siguiendo a Benjamin Constant, «lo que preserva de la arbitrariedad es la observancia de las formas» (2017), «40 años de Derecho Administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados», Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi, pág. 368. Sus palabras exactas, conviene reproducirlas, son: «El procedimiento es garantía y da más seguridad que la vaga apelación a unos genéricos principios ajenos a la Constitución. Y permite, a su vez, un control más objetivo del juez que, en su exigencia, debería ser muy estricto. Porque todo es posible siguiendo las pautas previstas para el cambio, pero nada debe admitirse obviando las reglas procedimentales porque, como dijera Benjamin Constant en frase que me gusta repetir porque es muy gráfica y a la vez muy exacta, “lo que preserva de la arbitrariedad es la observancia de las formas”. Siempre. En todo caso».

impugnando la convocatoria misma, pero no con ocasión de sus actos de aplicación, lo que reduce considerablemente el margen de recurso<sup>34</sup>.

## V. LA EXIGENCIA DE ACREDITAR QUE LAS PERSONAS FÍSICAS TIENEN ACCESO Y DISPONIBILIDAD DE LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS NECESARIOS. LA INFLUENCIA DE LA STS 635/2021

Debemos hacer referencia, por último, no solo al instrumento adecuado para imponer la obligación de comunicación electrónica (Real Decreto u Orden Ministerial), sino también al ámbito objetivo y subjetivo que puede alcanzar dicha obligación.

Recordemos que el art. 14.3 de la Ley 39/2015 permite que reglamentariamente se establezca la obligación de relacionarse con las Administraciones a través de medios electrónicos «para determinados procedimientos» y «para ciertos colectivos de personas físicas cuando por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios».

En consecuencia, el reglamento que impone la obligación debe acotarla tanto objetivamente (para determinados procedimientos) como subjetivamente (para ciertos colectivos de personas físicas que cumplan los requisitos legales de capacidad acreditada), no siendo admisible la imposición reglamentaria general a un colectivo de personas físicas para todo tipo de procedimientos ni tampoco una

---

<sup>34</sup> En la práctica podemos encontrar supuestos es los que el instrumento empleado para imponer la obligación de relacionarse electrónicamente, por ser un acto, impide su impugnación indirecta. Tal es el caso de la Sentencia dictada por el TSJ de Castilla-La Mancha 100/2022, de 29 de abril (recurso 729/2019), en el que se discutía la decisión de tener por desistido de la solicitud a una persona que había solicitado presencialmente una subvención para la cualificación y la inserción de personas desempleadas en el mercado laboral. La obligación de relacionarse electrónicamente, que el recurrente discutía, venía impuesta por las bases de la convocatoria aprobadas mediante decreto, cuestión que lleva a la sentencia a considerar que «si las bases de la convocatoria no han sido impugnadas, y no nos consta que lo hayan sido, las mismas son la ley de la convocatoria y vinculan tanto a la Administración como a los solicitantes de las subvenciones, por lo que el motivo de impugnación ha de ser desestimado». De manera similar la Sentencia del TSJ de Madrid 444/2022, de 5 de mayo (procedimiento 836/2021), inadmite el recurso indirecto contra la orden (acto plúrimo) por la que se aprueba la oferta de plazas y la convocatoria de pruebas selectivas 2020 para el acceso en el año 2021, a plazas de formación sanitaria especializada con ocasión del recurso interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad por la que se convocan los actos de adjudicación de plaza correspondientes a las pruebas selectivas referidas anteriormente. En este caso la obligación de relacionarse electrónicamente que los recurrentes discutían venía impuesta igualmente en la orden de convocatoria.

imposición carente de suficiente justificación avalada en la acreditación del acceso y disponibilidad de los medios.

Teniendo en cuenta lo anterior, tiene todo el sentido que la STS 635/2021, a la que hemos hecho referencia más atrás, exija a la Administración la verificación o constatación de la razón que le lleva a considerar que las personas a las que se impone la obligación tienen capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otro motivo que determinan que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. Es carga de la Administración acreditar que se dan los presupuestos para imponer a las personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente. Dice así la sentencia:

Dado que la imposición del uso obligado de los medios electrónicos se establece como excepción al reconocimiento del derecho de las personas a comunicarse con la Administración por medios electrónicos, reconocido en el propio art. 14 LPAC, es preciso satisfacer cumplidamente tanto los presupuestos que habilitan para tal imposición, como el instrumento formal necesario, que es el reglamento.

Respecto a los requisitos, tal y como destaca la demanda, no consta, más allá de una mención en el preámbulo de la Orden recurrida a una resolución de la Secretaría General de la Administración Digital, que se haya verificado o constatado la razón de «capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos» que acrediten que los participantes en el proceso selectivo en cuestión tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios. La contestación a la demanda no ofrece el menor dato al respecto, siendo carga de la Administración acreditar el cumplimiento de los presupuestos para imponer a las personas físicas la obligación de relacionarse electrónicamente.

Obviamente esta labor de verificación o constatación no se exige cuando es una ley la que impone la obligación, sea la Ley 39/2015 u otras leyes sectoriales. Cuestión distinta es que se pueda considerar que una imposición legal de esta naturaleza afecta a derechos constitucionales como la igualdad o el derecho de defensa.

El caso es que la influencia de esta STS se está empezando a notar. Si hasta ahora el Tribunal Supremo y los órganos judiciales contencioso-administrativos se mostraban especialmente tolerantes con la exigencia de la acreditación de que los destinatarios del reglamento cuentan con acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios<sup>35</sup>, en la actualidad pueden encontrarse algunos ejemplos recientes bien distintos.

En este sentido es relevante la Sentencia del TSJ del País Vasco 72/2022, de 9 de febrero, que anula los preceptos del Decreto Foral 12/2021, de 9 de

---

<sup>35</sup> En este sentido, L. Cotino Hueso (2018), advierte que: «Desde 2012 hasta la fecha el TS no ha expresado interés alguno en razonar, argumentar, acreditar o probar que se dan los requisitos legales para que el reglamento imponga una relación electrónica. Y siguiendo esta línea los tribunales inferiores avalan sin problemas la obligación de la relación electrónica que se enjuiciaba».

marzo, que impone a todos los contribuyentes el deber de relacionarse electrónicamente en la declaración y gestión del IRPF. Se trata de una norma que «no contiene ninguna motivación de las razones que les permite concluir que todos los obligados tributarios por IRPF en el Territorio Histórico de Bizkaia reúnen las características que establece el art. 14.3 de la Ley 39/2015» y, en consecuencia, concluye la Sala, su art. 73 que obliga a la presentación electrónica es nulo, al igual que los arts. 74 y 75 bis que imponen la notificación electrónica.

O, en otros términos, la Sentencia del TSJ de Murcia 622/2021, de 24 de noviembre (procedimiento 124/2020) en la que se analiza el Decreto 293/2019, de 5 de diciembre, de la comunidad autónoma de la Región de Murcia, relativo a la obligatoriedad de relacionarse a través de los medios electrónicos a los participantes en procesos selectivos del Personal Estatutario fijo o temporal y de provisión de plazas del Servicio Murciano de Salud. En esta Sentencia se afirma que «la habilitación legal conferida por el precepto a la Administración no es omnímoda ni libre, sino que deben cumplirse ciertos requisitos, y solo es posible si tienen capacidad económica o técnica, dedicación profesional o que por otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios». Sin embargo, finalmente la sentencia no anula el decreto porque en él se contemplan unidades de apoyo y asistencia en el uso de medios electrónicos que asisten a quienes carecen de los medios o de la capacidad necesaria para presentar la solicitud.

La mayor exigencia en la verificación de estas circunstancias debería reflejarse, obviamente, en un deber de motivación y acreditación suficiente durante la elaboración de normas que impongan la relación electrónica, una cuestión que hasta la fecha se basa en no pocas ocasiones en meras presunciones, suposiciones o prejuicios. Así se considera, por ejemplo, sin mayor acreditación ni prueba, que todos los jóvenes tienen capacidad y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para relacionarse electrónicamente<sup>36</sup>; o que también la

---

<sup>36</sup> Basta con ver el preámbulo del RD 210/2022, de 22 de marzo, por el que se establecen las normas reguladoras del Bono Cultural Joven en el que se considera que los 500.000 jóvenes a los que se dirige la norma tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para relacionarse electrónicamente con la Administración porque «se trata de personas jóvenes que realizan un uso intensivo de las tecnologías y de actividades en línea (nativos digitales)». El dictamen del Consejo de Estado emitido con carácter previo a la aprobación de este RD (expediente 203/2022) señalaba, con acierto a mi juicio, que imponer la relación electrónica en este caso «impediría poder beneficiarse del Bono Cultural Joven a todas aquellas personas de dieciocho años que no tengan o no puedan ejercitar en igualdad de condiciones esas supuestas competencias digitales», que «el texto proyectado parte del supuesto de considerar a todos los jóvenes destinatarios del Bono Cultural Joven con competencias digitales suficientes para poder usar sin problema las aplicaciones tecnológicas que se han de establecer y bajo un mismo patrón de “normalidad”, lo que afecta a una parte de ese colectivo joven, del que forman parte, por ejemplo, las personas con discapacidad».

tienen todas las personas con estudios universitarios<sup>37</sup>, lo que dista de ser una verdad incontestable.

Por último, frente a la regulación de la Ley 39/2015, ya hemos visto que las legislaciones autonómicas o sectoriales que imponen o permiten imponer la relación electrónica en ocasiones relajan esta exigencia que, o bien obvian o bien trastocan hasta el punto de habilitar al reglamento o la convocatoria para que sea ella la que, en su caso, exima de la exigencia de relación electrónica a personas o grupos que carezcan de la capacidad o los medios necesarios. Así las cosas, la obligación se impone por la ley, a sabiendas de que se proyecta sobre sectores de población que pueden no tener capacidad o medios para ello, y se deja en manos del reglamento o la convocatoria (acto plúrimo) la posibilidad de excepcionarla cuando se acredite que los colectivos a los que se dirige no tienen capacidad o disponibilidad de los medios necesarios.

En definitiva, que el ordenamiento jurídico impone la obligación de relacionarse electrónicamente sobre colectivos en los que en modo alguno queda acreditada la suficiencia de capacidad y disponibilidad de los medios necesarios, sobre la base de juicios apriorísticos o huérfanos de acreditación, lo cual es, sin duda, criticable y ahonda en la desigualdad que por sí misma genera la brecha digital.

La imposición de la relación electrónica no es una cuestión de menor importancia pues determina la aplicación de todo un régimen jurídico en la completa y compleja relación con las Administraciones (solicitudes, subsanaciones, notificaciones, plazos, recursos, etc.), así como unas dificultades técnicas insalvables para quienes no poseen los conocimientos o los medios para ello. La lógica consecuencia de ello es la pérdida de los derechos o intereses a los que, a la postre, sirven estos procedimientos o, en su caso, la necesidad de la contratación de gestores que suplan estas carencias con el coste adicional que ello conlleva.

---

<sup>37</sup> Es el caso del RD 1129/2021, de 21 de diciembre, sobre reconocimiento y homologación de cualificaciones profesionales en la UE que «considera que los profesionales que solicitan el reconocimiento de cualificaciones profesionales reúnen las habilidades y disponen de los recursos necesarios para cumplir con los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones públicas, incluyendo la obligación de relacionarse con estas a través de medios electrónicos». Advierte el Consejo de Estado en su Dictamen 1152/2021, de 16 de diciembre, que «no cabe olvidar que el acceso a determinado nivel de cualificación formativa y profesional no está necesariamente relacionado ni con la edad, ni con el conocimiento y el dominio del uso de las tecnologías de la información. Es decir, que pueden existir graduados universitarios y profesionales que no tengan esa capacidad técnica a la que alude la memoria y que, de aprobarse en sus términos el Proyecto, tendrían la obligación de relacionarse de forma electrónica con la Administración General del Estado».

