

LA ORDENACIÓN DEL SISTEMA DE REGISTRO ELECTRÓNICO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹

M.^a TERESA CANTÓ LÓPEZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Alicante

I. INTRODUCCIÓN.—II. CONSTITUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL REGISTRO ELECTRÓNICO: 1. *Noción*. 2. *Creación*. 3. *Funciones*. 4. *Normas de funcionamiento*: A) Emisión del recibo electrónico. B) Situaciones especiales: rechazo de solicitudes e interrupción del servicio. 5. *Acreditación de la identidad/autenticación del interesado usuario*.—III. CÓMPUTO DE PLAZOS.—IV. LA COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE REGISTRO ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: 1. *El registro electrónico común como pieza básica del sistema*. 2. *Tipología*. 3. *El registro judicial electrónico*.—V. REFLEXIÓN FINAL.—BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP), configura el registro electrónico como un canal para prestar a los ciudadanos el derecho de relacionarse con la Administración pública utilizando medios electrónicos con disponibilidad, rapidez y eficacia. En este contexto, el principal objetivo de este estudio es analizar los aspectos legales y reglamentarios sobre la ordenación del registro electrónico e identificar sus diferentes tipologías en la Administración pública. Por último, se reflexiona sobre los elementos comunes de su regulación estatal y autonómica con el propósito de ofrecer algunas pautas de interpretación que faciliten su aplicación sobre el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración utilizando medios electrónicos.

Palabras clave: administración electrónica; derecho a relacionarse con la Administración por medios electrónicos; registro electrónico; ciudadano; servicios electrónicos.

ABSTRACT

Law 11/2007 on Citizen's electronic Access to Public Services (LAECSP) states the electronic register as system or channel required to give citizens the right to interact with the Administrations electronically with full availability and in a more faster and effective way. In this context, the main objective of this paper is to give an overview of the electronic register of the law and reglement's requirements and to identify the tipologies adopted for Public Administration. Finally, it reflects on the common elements between state and regional regulation whith the aim to offer some guidelines for interpreting law's requirements, which facilitate citizens the opportunity to interact with the Administration electronically.

Key words: electronic government; right to interact with the Administration electronically; electronic register; citizen; electronic services.

¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación GRE09-26, sobre «Régimen jurídico de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la actividad administrativa formalizada (procedimiento administrativo electrónico)», concedido por la Convocatoria del Vicerrectorado de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Universidad de Alicante de las ayudas para la realización de Proyectos de Investigación emergentes (BOUA de 12 de noviembre de 2009).

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (LAECSP), en su sección primera del capítulo III, dedicada al régimen jurídico de los registros electrónicos (arts. 24 a 26), recoge un instrumento jurídico que sirve primordialmente para la presentación de cualquier escrito o solicitud ante la Administración pública titular del mismo. Los registros electrónicos se presentan como lugares adecuados para la relación electrónica de los ciudadanos con la Administración, donde se produce la presentación y remisión de escritos, solicitudes, documentos y comunicaciones en el modelo de administración electrónica. Y se configuran como un instrumento esencial para el ejercicio del derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Este derecho, en nuestro ordenamiento jurídico, goza de un amplio reconocimiento legal para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 LRJPAC y, además, materializa de forma efectiva: el derecho a la copia sellada y acuses de recibo acreditativos de la relación electrónica, el ejercicio electrónico del derecho a formular alegaciones y a aportar documentos adicionales, el derecho a conocer electrónicamente el estado de los procedimientos y el derecho a elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones públicas.

En efecto, la LAECSP reconoce una serie de derechos en relación con el acceso a la Administración por medios electrónicos; introduce más facilidades en el ejercicio de estos derechos a través del registro electrónico, que permite al ciudadano realizar sus gestiones en cualquier momento y en cualquier lugar; amplía el ámbito subjetivo y objetivo del registro, admitiendo la posibilidad de presentación de cualquier escrito a la Administración titular del registro y a otra Administración cuando exista convenio.

Como contrapartida al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, la LAECSP determina la obligación de la Administración a articular su actividad y procedimientos por medios electrónicos, de modo que para su correcto desarrollo y la adecuada prestación de servicios públicos electrónicos se hace necesaria la creación de determinados instrumentos por la Administración, siendo uno de ellos el registro electrónico. Se conserva el carácter voluntario del sistema, mientras que se establece la obligación de la Administración de disponer de medios electrónicos y de las garantías necesarias para que los derechos de los particulares no sean alterados por el empleo de los medios electrónicos².

² Sobre estas garantías y derechos, así como de la informatización de los registros, vid. Iñaki AGIRREAZKUENAGA y Carmen CHINCHILLA (2001), «El uso de medios electrónicos, infor-

Su regulación jurídica en la LAECSP, y ampliada en el RD 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos³, trata de ser exhaustiva y sistemática en relación con este ámbito de la actividad administrativa formalizada. En estas líneas, el examen de la normativa específica sobre los registros electrónicos constituye el objeto central de este trabajo, analizando sus funciones, singularidades y requisitos de creación.

Por último, este estudio se ocupa de la organización del sistema de registro electrónico adoptado por las Administraciones territoriales y por la Administración de Justicia. Tanto las normas generales estatales y autonómicas en materia de administración electrónica como las normas propias de creación de los registros electrónicos proporcionan la información necesaria para determinar la estructura del registro electrónico y su compatibilidad con el sistema tradicional de registro.

II. CONSTITUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL REGISTRO ELECTRÓNICO

1. *Noción*

En cuanto a la delimitación de un concepto jurídico-administrativo material, cabe destacar que ni la LAECSP ni el RD 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAECSP en el ámbito de la AGE (en adelante, RDLAECSP), contienen una definición legal de registro electrónico. Queda claro que se trata de un registro administrativo de titularidad pública, de acuerdo con el artículo 24.1 LAECSP, cuando dice expresamente que «las Administraciones Públicas crearán registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones», aunque es insuficiente si se quiere encontrar una definición sustantiva de este instrumento de comunicación entre la Administración y el ciudadano.

Sin embargo, reglamentariamente y para la AGE, el artículo 27.3 y 4 RDLAECSP delimita negativamente el concepto de registro electrónico, al aclarar con exactitud que no se consideran registros electrónicos ni los buzones de correo electrónico corporativo asignado a los

máticos y telemáticos en el ámbito de las AA.PP.», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 109, págs. 35-60; y José Luis BLASCO DÍAZ (2007), «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136, págs. 791-821.

³ Artículos 26 a 31.

empleados públicos o las distintas unidades y órganos ni los dispositivos de recepción de fax, salvo los supuestos previstos de forma expresa por el ordenamiento jurídico.

Como se ha dicho, y desde un criterio finalista e instrumental, el registro electrónico se trata de un instrumento esencial para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas cuya función esencial se refiere a la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. Desde esta perspectiva, el registro electrónico se configura como un medio electrónico pues, en definitiva, se trata de un mecanismo o sistema que permite transmitir documentos o almacenar documentos, datos e informaciones, incluyendo redes de comunicación abiertas o restringidas como Internet, con la finalidad de favorecer las relaciones electrónicas con los particulares. Así, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la Administración de Justicia (LUTICAJ), reconoce al registro judicial electrónico como «medio electrónico adecuado para la recepción y registro de escritos y documentos, traslado de copias, realización de actos de comunicación y expedición de resguardos electrónicos a través de los medios de transmisión seguros»⁴.

No solo se califica como medio electrónico que puede ser utilizado por los ciudadanos, sino también como «servicio electrónico» a beneficio de los particulares, pues, en el ámbito estatal, el artículo 26 RDLAECSP dispone que «todos los departamentos ministeriales de la AGE deberán disponer de un servicio electrónico único, propio o proporcionado por otro órgano u organismo, para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones correspondientes a los procedimientos y actuaciones de su competencia», de manera que tal referencia a la noción de «servicio electrónico» para recibir y remitir solicitudes, escritos o comunicaciones prima su carácter instrumental y su naturaleza de aplicación informática⁵ o medio electrónico de cuya gestión será responsable el órgano que determine la Administración titular del registro electrónico.

En relación a esta noción existen distintas posturas doctrinales. Entre ellas, siguiendo a VALERO TORRIJOS⁶ y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ⁷, el

⁴ Artículo 30.

⁵ Como ejemplo, el artículo 36.1 del Decreto 56/2009, de 7 de abril, de impulso y desarrollo de los medios electrónicos en la Administración de la Generalitat de Cataluña, dispone que «el registro electrónico de la Generalitat de Cataluña para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones que se envían por vía multicanal es la herramienta denominada S@rcat».

⁶ Julián VALERO TORRIJOS (2007), *El régimen jurídico de la e-administración*, 2.ª ed., Granada, Comares, pág. 109. En este sentido, VALERO define el registro electrónico con estas

registro electrónico se define como «una aplicación informática disponible en la sede electrónica del órgano administrativo titular de la misma capaz de recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones. Esta aplicación de registro electrónico debería integrarse formalmente en el registro general convencional de dicho órgano de forma que el registro electrónico comunique toda anotación que se realice en el mismo al registro general». La posición mayoritaria difiere de esta postura administrativista más próxima a la consideración del registro electrónico como órgano administrativo⁸ o unidad administrativa, pues mantiene al registro electrónico integrado en el registro general de la Administración que lo crea y se adscribe al departamento que asume las competencias en materia de registros. De ahí que haya un órgano responsable de la gestión del registro, de modo que no es posible delimitarlo como una unidad administrativa propia y distinta de la oficina de registro de una Administración pública.

2. Creación

Desde un ámbito subjetivo, el registro electrónico se crea por una Administración pública para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a la misma. Como se deriva del artículo 24.1 LAECSP, que declara expresamente que «las Administraciones Públicas crearán registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones», las Administraciones públicas tienen la obligación de crear registros electrónicos cuya misión principal sea la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. Junto a esta disposición, el artículo 24.3 LAECSP establece expresamente que «en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha administración pública».

A este respecto resulta especialmente interesante concluir sobre la intensidad de dicha obligación, es decir, sobre la naturaleza reglada o

palabras: «el registro electrónico constituye una modalidad de registro informatizado caracterizado por su aptitud para dejar constancia de las actuaciones administrativas o de los ciudadanos entablada a distancia».

⁷ Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2009), *Administración pública electrónica*, Cizur Menor, Aranzadi, pág. 507.

⁸ M.^a Dolores REGO BLANCO (2008), «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas», en Julián VALERO TORRIJOS y Eduardo GAMERO CASADO (Coords.), *Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Madrid, Thomson-Aranzadi, pág. 371. En contra de esta opinión, Felio José BOUZÁ MARORELL (2003), «Régimen jurídico de los registros telemáticos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 118, pág. 183.

discrecional de la obligación de la creación de un registro electrónico en una Administración pública. En este sentido, VALERO sostiene la naturaleza discrecional de esta obligación al quedar condicionada a criterios presupuestarios por lo que respecta a las Comunidades Autónomas y entidades locales⁹, pero sin que se pueda considerar un ámbito de absoluta libertad. El principio de eficacia del artículo 103 CE, las necesidades concretas de cada Administración, la dimensión del principio de buena administración y la exigencia de la disponibilidad al menos de un sistema de registros electrónico suficiente en cada Administración pública del artículo 24 LAECSP, entre otros motivos, impelen a la adopción de las tecnologías de la información y de la comunicación en la actividad de la Administración pública.

Del análisis de ambos preceptos cabe extraer la interpretación a favor de la preceptiva creación de los registros electrónicos en todas las Administraciones públicas, dando cumplimiento a los derechos de los ciudadanos reconocidos en la Ley. Pero esta afirmación ha de matizarse en los términos de la disposición final tercera, porque para la AGE y sus organismos públicos vinculados o dependientes la disposición de los registros electrónicos tendrá que producirse antes de 31 de diciembre de 2009, mientras que las Administraciones locales y autonómicas podrán retrasar su creación siempre que sus disponibilidades presupuestarias no permitan cumplir con los derechos reconocidos en la Ley¹⁰. En relación con la imposibilidad de disponer del registro electrónico en la Administración local y la autonómica, cabe preguntarse si la Administración está obligada a registrar una solicitud enviada en formato electrónico si no dispone de un registro electrónico por motivos presupuestarios; parece que, a tenor de la disposición final tercera, la respuesta ha de ser negativa, pero merece una reflexión si se tiene en cuenta el fallo de determinados asuntos judiciales, y en concreto el caso *Lawyer Partners A.S. contra Eslovaquia*, STDH de 16 de junio de 2009¹¹, en el que se considera que se viola el derecho del demandante al acceso a un tribunal como consecuencia de la inadmisión de demandas en soporte electrónico que afectaban a un elevado número de personas ante el rechazo del tribunal a registrarlas, indicando que carecían de los recursos informáticos para

⁹ A mayor abundamiento sobre la tesis del autor, vid. Julián VALERO TORRIJOS (2007: 21 y ss. y 95).

¹⁰ En esta línea y a mayor abundamiento sobre el carácter imperativo de la creación de registros electrónicos, vid. Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2009: 510 y ss.).

¹¹ JUR/2009/267672. El Tribunal Constitucional de Eslovaquia declara que la ley aplicable permite presentar demandas en formato electrónico, por lo que las autoridades públicas estaban obligadas a establecer recursos informáticos que permitieran recibir y procesar tales instancias.

recibir y procesar las presentaciones realizadas y firmadas electrónicamente.

Con estas matizaciones, la creación del registro electrónico ha de producirse por una Administración pública, es decir, por la AGE, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local, así como las entidades de Derecho público dependientes de las mismas. Así las cosas, en la AGE se han creado: un registro electrónico común¹² para todos los departamentos ministeriales y organismos públicos dependientes de la misma, un registro electrónico de cada departamento ministerial¹³ y registros electrónicos de organismos públicos; en la Administración autonómica, la práctica muestra que se han creado registros electrónicos generales¹⁴ o únicos, registros electrónicos de cada consejería o departamento y registros electrónicos de organismos públicos dependientes de la misma; en la Administración local se distingue un registro electrónico general de la diputación provincial y un registro electrónico general municipal. En cuanto al ámbito local, hay que señalar que los registros electrónicos de las diputaciones, cabildos y consejos insulares, así como otros órganos supramunicipales, podrán prestar este servicio para garantizar la efectividad de este instrumento en el ámbito de los municipios que no dispongan de los medios técnicos y organizativos para prestarlos, pues, de acuerdo con el artículo 24.3 *in fine*, «las Administraciones Públicas podrán, mediante convenios de colaboración, habilitar a sus respectivos registros para la recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones de la competencia de otra Administración que se determinen en el correspondiente convenio». Esta posibilidad permite, a mi juicio, la simplificación del sistema de registros electrónicos creados por la Administración pública local.

Una vez reconocida su creación por una Administración pública, el artículo 25.1 LAECSP dispone que para su creación es necesario una «disposición» que se publicará en el diario oficial que corresponda. Así, por lo que se refiere al registro electrónico se exige una norma jurídica de creación del mismo, que en el caso de la AGE se efectúa mediante orden del ministro respectivo o resolución del titular del organismo público, previa aprobación del ministro de la Presidencia, excepto

¹² Orden PRE\3523\2009, de 29 de diciembre, que regula el registro electrónico común, modificada por la Orden TAP/1955/2011, para añadir la disposición adicional segunda.

¹³ Ver enlaces a ministerios y organismos públicos de la AGE en el portal <http://www.060.es>.

¹⁴ Para una relación completa, vid. Eduardo GAMERO CASADO y Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (2008), *Legislación de Administración electrónica y de protección de datos*, Madrid, Tecnos.

para los organismos públicos en los que no resulte preceptiva¹⁵. Además, los organismos públicos tienen la posibilidad de utilizar los registros electrónicos del departamento ministerial del que dependen mediante el correspondiente convenio¹⁶.

De este modo, se observa que la creación del registro ha de realizarse mediante una norma reglamentaria de la Administración titular del mismo, adquiriendo en las CC.AA. la forma de orden de la consejería o decreto, y de ordenanzas en el caso de la Administración local. De acuerdo con la norma legal, junto con la publicación de la norma de creación en el diario oficial correspondiente se exige la publicación de su texto íntegro en la sede electrónica de acceso al registro.

En cuanto al contenido mínimo de la norma de creación, el artículo 25.1 LAECSP, con carácter básico, determina que aquella ha de especificar el órgano o unidad responsable de su gestión, junto con la fecha y la hora oficiales y días declarados inhábiles a los efectos del cómputo de plazos imputables tanto a los interesados como a las Administraciones públicas.

Reglamentariamente¹⁷, para la AGE se añade a este contenido mínimo la indicación de: la identificación del órgano para la aprobación y modificación de la relación de documentos electrónicos normalizados que sean competencia del registro, la identificación de los trámites y procedimientos, y los medios de presentación de documentación complementaria a una comunicación, escrito o solicitud previamente presentado en el registro electrónico.

Desde un ámbito objetivo, el registro electrónico se emplea no solo para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a los servicios y procedimientos que se prevean en su norma de creación, sino también para la recepción y remisión de cualquier solicitud, escrito y comunicación dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro. En consecuencia, con arreglo al artículo 24.2 LAECSP, tales registros podrán admitir:

«a) Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.

¹⁵ Artículo 27.1 RDLAECSP.

¹⁶ Por ejemplo, la Resolución de 16 de septiembre de 2010 del Ministerio de la Presidencia, por la que se publica el Convenio de colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para la utilización compartida de la sede electrónica central y el registro electrónico del Ministerio de la Presidencia.

¹⁷ Artículo 27.2.c) y d) RDLAECSP.

b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinto de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la administración titular del registro».

En concreto, el registro electrónico puede admitir tanto la recepción y remisión de documentos normalizados como de cualquier escrito, solicitud o comunicación dirigidos a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro. De ahí que se dicten normas de creación de registro electrónico que admiten únicamente documentos normalizados en relación con los procedimientos de su competencia¹⁸ o bien normas que prevén, además, la admisión de los documentos no normalizados¹⁹. En coherencia, el artículo 25.2 LAECSP exige expresamente que en la sede electrónica de acceso figure la relación actualizada de los documentos electrónicos normalizados correspondientes a los procedimientos y trámites previstos en la norma de creación, así como de la posibilidad de presentación de los documentos no normalizados dirigidos a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro. Excepcionalmente, mediante convenio con la Administración correspondiente, cabe la posibilidad de registrar la recepción de escritos, comunicaciones o solicitudes de otra Administración distinta a la titular del registro. En definitiva, parece que la Administración facultativamente puede crear registros electrónicos solo para la admisión de los documentos a que se refiere el artículo 24.2.a) o para el resto de solicitudes que no cumplen tales requisitos del artículo 24.2.b).

Respecto de los documentos electrónicos normalizados, merece la pena destacar la relevancia de su utilización preceptiva²⁰, que en el caso de la presentación telemática va más allá de la mera simplificación administrativa de ordenación y tramitación del procedimiento, pues fa-

¹⁸ Sirva de ejemplo la Ordenanza reguladora del registro electrónico del Ayuntamiento de Almería, de 4 de febrero de 2010, o la Resolución de 17 de febrero de 2010 de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, por la que se crea la sede electrónica y el registro electrónico de dicha Agencia.

¹⁹ Como muestra, vid. la Orden PRE/3523/2009, de 29 de diciembre, por la que se regula el registro electrónico común de la AGE, o la Orden CIN/506/2010, de 26 de febrero, por la que se crea y regula el registro electrónico del Ministerio de Ciencia e Innovación.

²⁰ Sobre el carácter obligatorio de la utilización del modelo normalizado, el artículo 23.4 de la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunidad Valenciana, establece, en primer lugar, que los registros electrónicos tienen que disponer imperativamente de documentos electrónicos normalizados correspondientes a los procedimientos administrativos cuya tramitación telemática sea competencia de la sede electrónica y, en segundo lugar, determina como contenido mínimo la indicación obligatoria sobre la «obligatoriedad de utilización del modelo normalizado y consecuencias de su incumplimiento, sin perjuicio en su caso, de la normativa establecida con carácter general sobre la presentación de solicitudes ante las administraciones públicas».

cilita la automatización de la información transmitida y, a partir de la interconexión de las bases de datos, agiliza el tratamiento de la información necesaria para impulsar el procedimiento, traduciéndose no solo en un acortamiento de los plazos necesarios, sino en una mayor eficacia en el respeto de los derechos de los ciudadanos. Si bien la LAECSP no contiene una previsión específica sobre la obligatoriedad de utilizar el documento normalizado, en la práctica, su utilización hace que la presentación de la solicitud adquiera carácter preferente, ya que la presentación de un documento no normalizado conlleva que la presentación sea efectiva y marque el inicio del cómputo de plazos en el momento de la entrada del documento en el registro del órgano destinatario, mientras que si se emplea el documento normalizado la presentación en el registro electrónico coincide con el momento de inicio del cómputo del tiempo del procedimiento.

Hay que decir que el documento electrónico normalizado ha de estar disponible en la sede electrónica de acceso al registro, cuya relación de documentos ha de estar actualizada, así como cumplir los oportunos estándares y requisitos de seguridad. Además, tales documentos requieren la aprobación por el órgano competente en cada Administración y que debe indicar la norma de creación.

Respecto de la posibilidad de presentación de documentos no normalizados, se requiere un formulario genérico de solicitud que permita adjuntar dichas solicitudes, escritos y comunicaciones. En estos casos se ha de guardar un formato de documento que admita el registro electrónico, si bien la Administración velará por el cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica. Así, cuando se trate de un documento no normalizado que no guarda relación con los trámites y procedimientos previstos en la norma de creación, pero dicha norma prevé su presentación, se adoptan varias soluciones: o bien será remitido a las personas, órganos o unidades destinatarios, o si el registro electrónico no acepta estos documentos carecerán de efectos jurídicos y se tienen por no presentados, siendo objeto de comunicación al interesado por si desea utilizar otra forma de presentación de escritos prevista en la legislación administrativa.

Igualmente se admite la presentación de documentación complementaria junto con la solicitud, y que puede consistir en: documentos electrónicos que cumplan los requisitos técnicos exigidos²¹, documen-

²¹ Francisco DELGADO PIQUERAS (2011), «Registros Electrónicos», en José Luis PIÑAR MAÑAS (Dir.), *Administración electrónica y Ciudadanos*, Cizur Menor, Aranzadi, pág. 472. El autor aboga por uniformar y simplificar los requisitos técnicos de todas las Administraciones públicas cuando se trata de tramitar procedimientos como los de responsabilidad patrimonial, reclamaciones previas o revisión de actos administrativos, cuyo régimen jurídico es el mismo para todas las Administraciones.

tos no disponibles en formato electrónico pero que pueden ser aportados utilizando el procedimiento de copia digitalizada previsto en el artículo 35.2 LAECSP, y documentos no disponibles en formato electrónico y que no sean susceptibles de copia digitalizada, supuesto en que deben presentarse por cualquiera de las vías previstas en el artículo 38.4 LRJ-PAC en el plazo de diez días desde la presentación del formulario electrónico. Ciertamente, ha de garantizarse la integridad y autenticidad de los documentos complementarios de la solicitud, es decir, la integridad del documento como de la identidad del autor²². En este sentido, el artículo 25.4 LAECSP determina la posibilidad de presentación de este tipo de documentos siempre que garanticen los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los esquemas nacionales de interoperabilidad²³ y seguridad²⁴, al tiempo que establece la necesidad de que el registro electrónico emita un recibo acreditativo de la entrega de estos documentos que garantice la integridad y el no repudio de los documentos aportados.

Por último, indicar también que la presentación de una solicitud, escrito y comunicación por medios electrónicos en el marco de un procedimiento no determina necesariamente la tramitación íntegra en vía electrónica del procedimiento administrativo correspondiente. Hay una excepción en esta regla general: en el supuesto de inicio de un procedimiento a instancia de parte, en el que la presentación y su admisión de los documentos en el registro electrónico producen la aceptación del procedimiento administrativo por medios electrónicos, originando la obligación de continuar y terminar el mismo por ese medio siempre que dicha tramitación haya sido aprobada por el órgano competente²⁵.

²² Sobre la solución a tales problemas, vid. ídem, págs. 100 y ss.

²³ Aprobado por RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica, y desarrollado por una serie de normas técnicas de interoperabilidad (publicadas en *BOE* núm. 182, de 30 de julio de 2011), que son de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones públicas, sobre cuestiones como: documento electrónico, digitalización, expediente electrónico, copiado auténtico y conversión, política de firma, estándares, intermediación de datos, modelos de datos, gestión de documentos electrónicos, conexión a la red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas, y modelo de datos para el intercambio de asientos registrales y declaración de conformidad.

²⁴ Aprobado por RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de seguridad en el ámbito de la administración electrónica.

²⁵ Artículo 10.3 DF 70/2008, de 23 de junio, que regula el registro general electrónico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, o posibilidad prevista en el artículo 23.4 de la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunidad Valenciana.

3. *Funciones*

Como ya se ha expuesto, resulta evidente que la función principal del registro electrónico se concreta en la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. Además, el registro electrónico ha de permitir la automatización de las entradas de documentos de registro físico para poder tener acceso electrónico a todos los asientos registrales y copias electrónicas de todos los documentos presentados²⁶.

Sin embargo, a la vista de la regulación existente, cabe mencionar como funciones específicas del registro electrónico aquellas que consisten en proporcionar una referencia de tiempo, anotar el asiento de entrada/salida, guardar los datos de la presentación de información y devolver un recibo con el número de registro y momento de la presentación. Asimismo, cabe hacer referencia a otras adicionales, como el sellado de tiempo²⁷ o el cotejo o compulsión electrónica de documentos presentados físicamente. Tales funciones tienen su reflejo reglamentario en el artículo 28 RDLAECSP, entre las que se prevé la función de constancia y certificación en los supuestos de litigios, discrepancias o dudas acerca de la recepción o remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones. En relación con esta última, en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de octubre de 2004²⁸, el abogado del Estado, en defensa de la Resolución del Ministerio de Medio Ambiente en la que se declara inadmisibles por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra la Orden Ministerial de 6 de julio de 2000, adjunta la certificación del jefe de Servicio Provincial de Costas en la que consta que los hechos no concuerdan con la ficha obtenida del Registro Electrónico del Ministerio de Medio Ambiente, que se aporta, y que en la fecha señalada no entró ningún escrito a nombre de la demandante, como se deduce del listado obtenido del Registro Electrónico del Ministerio de Medio Ambiente, que se adjunta al escrito de demanda. En este caso, la Sala aprecia la inadmisión por extemporáneo del recurso de reposición, ya que en la certificación del jefe de Servicio de Costas, en esa fecha, no aparece ningún escrito presentado en la Demarcación de Costas por la demandante, como consta en la ficha del Registro Electrónico del Ministerio de Medio Ambiente.

²⁶ Artículo 24.4 LAECSP. Hay que advertir que este precepto se aplica en la AGE, pues no se le atribuye carácter básico por la disposición final primera.

²⁷ De acuerdo con el anexo de la LAECSP, el sellado de tiempo se define como la «acreditación a cargo de un tercero de confianza de la fecha y hora de realización de cualquier operación o transacción por medios electrónicos».

²⁸ JUR\2005\218759.

4. Normas de funcionamiento

A) Emisión del recibo electrónico

Así pues, una de las principales novedades en relación con los aspectos generales del funcionamiento del registro electrónico tiene que ver con la acreditación de la actuación realizada a través del recibo de presentación, que consiste necesariamente en una copia autenticada, como forma que tienen los ciudadanos de justificar su actuación ante el registro electrónico. De acuerdo con el artículo 25.3 LAECSP, el registro ha de emitir automáticamente un recibo que consiste en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación, y cuyo contenido mínimo incluye la fecha y la hora del momento de presentación y el número de entrada de registro. Además, el requisito del recibo electrónico se extiende a los documentos que acompañen a la solicitud, escrito o comunicación siempre que se cumpla con los estándares aceptados (esquema nacional de interoperabilidad y de seguridad). También se debe generar un recibo acreditativo de la entrega de estos documentos que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados²⁹. De esta manera se hace efectivo el derecho del ciudadano a exigir el correspondiente recibo de la solicitud previsto en el artículo 70.3 LRJ-PAC. Por vía electrónica, esta posibilidad hace que el recibo sirva para acreditar fehacientemente frente a terceros la actuación realizada ante el registro, al tratarse de una actuación automatizada a la que se añade el procedimiento de autenticación que corresponda; ya sea un sello electrónico de la propia Administración pública u órgano competente o, como en el caso de la AGE, en el que el recibo acreditativo debe ir firmado electrónicamente, mediante alguno de los sistemas de firma del artículo 18 LAECSP; o bien un código de verificación vinculado al documento al que se pueda acceder desde la sede electrónica en su integridad. Por último, para la AGE, el recibo ha de indicar la información del plazo máximo establecido normativamente para la resolución y notificación del procedimiento, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, cuando sea automáticamente determinable³⁰.

²⁹ Artículo 25.4 LAECSP.

³⁰ Artículo 30.3 RDLAECSP.

B) *Situaciones especiales: rechazo de solicitudes e interrupción del servicio*

Las regulaciones de los registros electrónicos se refieren a dos supuestos especiales que modifican el funcionamiento continuado y perfeccionado del registro: la situación de rechazo de las solicitudes, escritos y comunicaciones en los registros electrónicos, y la interrupción en el funcionamiento del registro electrónico.

En el primer supuesto, la normativa fija de forma reglada las circunstancias en que se permite el rechazo de los documentos. En el ámbito estatal, el artículo 29.1 RDLACSP tasa las circunstancias en que puede producirse válidamente el rechazo automático de los documentos: a) Que se trate de documentos dirigidos a órganos u organismos fuera del ámbito de la Administración General del Estado. b) Que contengan código malicioso o dispositivo susceptible de afectar a la integridad o seguridad del sistema³¹. c) En el caso de utilización de documentos normalizados, cuando no se cumplimenten los campos requeridos como obligatorios en la resolución de aprobación del correspondiente documento, o cuando contenga incongruencias u omisiones que impidan su tratamiento. d) Que se trate de documentos que, de acuerdo con lo establecido en los artículos 14 y 32, deban presentarse en registros electrónicos específicos³².

Cuando concurren algunas de estas situaciones, el registro está obligado a informar al remitente del documento, con indicación de los motivos del rechazo, así como los medios de subsanación de tales deficiencias y la dirección en la que pueda presentarse, por ejemplo mediante un mensaje de indicación de error o deficiencia de la transmisión. Además, el interesado puede solicitar al registro la justificación del intento de presentación, que emitirá el mismo incluyendo las circunstancias del rechazo³³.

Si falla el rechazo automático, la norma reglamentaria para el ámbito estatal ha previsto la actuación subsidiaria del órgano administrativo competente, requiriendo la correspondiente subsanación. El órgano administrativo debe advertir al interesado que, de no ser atendido el requerimiento, la presentación carece de validez o eficacia³⁴.

³¹ A mi juicio, puede darse el caso de repudio de documentos enviados al registro electrónico que contengan virus que puedan afectar al sistema, en cuyo caso el registro debe emitir un recibo de la no presentación del documento.

³² Por ejemplo, el registro electrónico del Comisionado del Mercado de Tabacos, creado por Resolución de 8 de septiembre de 2008 de la Presidencia de dicho Comisionado.

³³ Artículo 29.2 RDLAECSP.

³⁴ Artículo 29.3 RDLAECSP.

En el segundo supuesto³⁵, es decir, en caso de que se haya producido una interrupción en el funcionamiento del servicio, esta únicamente puede producirse por el tiempo imprescindible y por razones justificadas de mantenimiento técnico u operativo de los sistemas, aplicaciones o medios electrónicos titularidad de la Administración actuante. Ante esta situación planificada se exige anunciar la interrupción a los potenciales usuarios del registro electrónico con la antelación que, en cada caso, resulte posible, pues durante ese periodo queda suspendida temporalmente la posibilidad de realizar actuaciones por vía electrónica. Aquí la norma estatal prevé la preceptiva información al interesado de dicha situación, pero falta la indicación de la respuesta administrativa ante esta situación, pues o bien debe recoger la posibilidad de determinar la ampliación del plazo por causa de la suspensión por el tiempo en que queda interrumpido el servicio, o bien permitir la presentación indirecta de los documentos a través de otro registro electrónico, de modo que la respuesta vendrá dada por lo que disponga la norma de creación del registro. Mientras que si nos encontramos en el supuesto de interrupción no planificada en el funcionamiento del registro electrónico, y siempre que sea posible, la norma reglamentaria a nivel estatal establece que se ha de disponer tanto de las medidas para que el usuario resulte informado de esta circunstancia como de los efectos de la suspensión, unido a la mención expresa de la prórroga de los plazos de inminente vencimiento si ha sido acordada³⁶. Otra solución alternativa prevista reglamentariamente es la presentación indirecta a través de un redireccionamiento que permita utilizar un registro electrónico en sustitución del que se produce la interrupción.

Por último, resaltar que el trámite del registro ha de respetar tanto las limitaciones impuestas desde la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y reglamentos de desarrollo, como el derecho de los ciudadanos a elegir la lengua en que se realiza la actuación ante la Administración mediante el registro electrónico; por lo tanto, en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales se ha de garantizar la opción del interesado de elegir entre el castellano y la lengua cooficial en los procedimientos tramitados en la AGE, y respetar las reglas del uso de la lengua en la legislación autonómica respecto de los procedimientos tramitados por las Administraciones de las Comunidades Autónomas³⁷ y de las entidades locales, con arreglo al artículo 36 LRJ-PAC.

³⁵ Artículo 30.2 RDLAECSP.

³⁶ Estas medidas han sido adoptadas por el artículo 23.2 de la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunidad Valenciana

³⁷ Así, la Ordenanza general reguladora del registro electrónico del Ayuntamiento de Valencia, de 27 de febrero de 2009, en su artículo 5 dispone expresamente que «se garanti-

5. *Acreditación de la identidad/autenticación del interesado usuario*

Un elemento esencial para la presentación de una solicitud, escrito o comunicación ante el registro electrónico es la acreditación fehaciente de la identidad de quien presenta dichos documentos y la identificación de la Administración y la autenticación del ejercicio de la competencia en la actuación administrativa automatizada. En este sentido, ante la falta de previsión de tal requisito en la LAECSP, el ciudadano ha de utilizar el sistema de firma electrónica que disponga la norma de creación del registro y, en todo caso, el DNI-e para identificarse ante las Administraciones públicas. Por su parte, las Administraciones públicas, órganos o entidades de Derecho público titulares del registro electrónico también deben hacer uso de sistemas de firma electrónica que acrediten su identidad. Para ello, el recibo acreditativo de la presentación de los documentos ha de ser firmado electrónicamente por alguno de los sistemas del artículo 18 LAECSP, es decir, mediante el empleo del sello electrónico (basado en un certificado electrónico reconocido con los requisitos de la legislación de firma electrónica) o bien con un código seguro de verificación vinculado a la Administración pública, órgano u entidad (y en su caso a la persona firmante del documento), permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.

III. CÓMPUTO DE PLAZOS

En relación con el cómputo de plazos, hay que distinguir los efectos que la presentación produce para el interesado y para la Administración. De manera que la presentación de una solicitud en un registro electrónico, disponible en la sede electrónica de la Administración titular del mismo, produce como efecto jurídico el inicio de la instrucción del expediente administrativo; sin embargo, este presupuesto falta en el litigio contemplado en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de junio de 2010³⁸, donde el recurrente presenta su solicitud

zará que las personas interesadas puedan efectuar el trámite de registro en el idioma elegido entre el castellano y el valenciano. En ausencia de declaración expresa, se entenderá que ha optado por el idioma en que se hubiera dirigido a la Administración».

³⁸ JUR\2010\202267. El FJ 1.º contiene los motivos principales de la inadmisión del recurso y establece expresamente: «La solicitud de la que trae causa el recurso contencioso-administrativo fue, al parecer, enviada a una dirección de correo electrónico no habilitada como registro telemático por lo que no determinó la instrucción de ningún expediente, al no

en una dirección de correo electrónico no habilitada como registro telemático y, en consecuencia, su presentación carece de relevancia jurídica.

A los efectos del cómputo³⁹ para la entrada de documentos, el registro se registrará por la fecha y la hora oficiales de la sede electrónica de acceso, que deben figurar visibles y cumplir con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad. La fecha y la hora oficiales del registro electrónico serán las de la sede electrónica de acceso al mismo, es decir, del órgano titular del mismo, coincidiendo así entre la fecha y la hora oficiales del registro presencial y electrónico de una misma Administración. Con carácter previo hay que tener en cuenta la distinción entre la fecha y la hora de presentación en el registro y la fecha y la hora de entrada en el mismo, momentos que pueden no coincidir, por lo que se exige que la fecha efectiva del inicio del cómputo de plazos debe ser comunicada a quien presenta la solicitud. En cuanto a esta dimensión temporal, destacarse la acreditación de sellado de tiempo, tanto del momento de la presentación del escrito como de la fecha de inicio del cómputo de los plazos.

A efectos del cómputo de los plazos se establecen las siguientes reglas específicas:

a) A diferencia de los registros convencionales, se permite la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas⁴⁰.

b) En el caso de presentación de escritos, solicitudes o comunicaciones en un día considerado hábil por el calendario aplicable al registro electrónico, la fecha de entrada en el registro coincide con la fecha de presentación electrónica en el mismo, según lo dispuesto en el artículo 26.4 LAECSP, que establece que «el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de derecho público vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro...». Por tanto, la fecha de presentación determina el inicio para la Administración del cómputo de los plazos para resolver y notificar. En esta regla hay que recordar que la presentación de los documentos puede realizarse durante las veinticuatro horas de un día hábil. De forma que cabe presentar documentos en los

tener dicho envío la relevancia jurídica de toda presentación de escritos. Pese a que por Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso de los ciudadanos a los Servicios Públicos entró en vigor al día siguiente de su publicación, no obstante su disposición final tercera establece un plazo de adaptación que finaliza el 31 de diciembre de 2009 para habilitar la presentación y tramitación de escritos. Por ello no puede remitirse el expediente solicitado».

³⁹ Artículo 26.1 LAECSP.

⁴⁰ Artículos 26.2 LAECSP y 30.1 RDLAECSP.

registros electrónicos con eficacia de registro de entrada hasta las 23 horas 59 minutos y 59 segundos de un día hábil.

c) En el caso de presentación electrónica de los documentos en un día inhábil según el calendario aplicable en dicho registro, el artículo 26.3 LAECSP dispone expresamente que «a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere a cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil». Así, si la presentación electrónica se produce en día inhábil, la misma se entiende realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, es decir, a las 00,01 horas del dicho día hábil. Interesa destacar que en el caso de registros electrónicos no resulta de aplicación la regla del artículo 48.5 LRJ-PAC. Cada sede electrónica en la que esté disponible un registro electrónico ha de determinar, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias su titular, los días que se consideran inhábiles, es decir, que serán aquellos conforme al calendario de días inhábiles publicado mediante resolución en el *Boletín Oficial del Estado* para todo el territorio nacional y los que se consideren en el calendario oficial aprobado cada año por la Comunidad Autónoma o la entidad local⁴¹.

d) Si se trata de un documento normalizado, la fecha de presentación en un día hábil en el registro coincide con la fecha de entrada, iniciándose el cómputo de los plazos para los órganos administrativos y entidades de Derecho público integrados en la Administración titular del registro en el momento de la presentación (independientemente del órgano o entidad de la Administración al que se dirijan), y si la presentación fuese en día inhábil el cómputo se inicia la primera hora del primer día hábil siguiente.

e) Si se trata de la presentación de un documento no normalizado, el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de Derecho público no se producirá en la fecha de la presentación, sino en «la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario»⁴². En todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos debe ser comunicada a quien presentó el escrito o solicitud.

⁴¹ En relación con los días inhábiles declarados festivos en el ámbito local, la STSJ de Galicia 1183/2007, de 25 de septiembre, desestimó el recurso contencioso-administrativo por el que se impugna el acuerdo del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Galicia que desestimaba la reclamación económico-administrativa sobre la base de que la presentación de la misma se hizo fuera de plazo, pues la presentación por vía telemática se realizó el 21 de abril de 2003, inhábil por festivo local.

⁴² Artículo 26.4 LAECSP.

Como se ha dicho, el artículo 24.2.b) LAECSP permite la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones, no normalizados, dirigidos a cualquier órgano de la Administración titular del registro o a otro órgano de otra Administración distinta a la titular del registro (presentación indirecta) si existe un convenio de colaboración, obligando así que el inicio del cómputo de plazos se produzca en la fecha en la que el escrito, solicitud o comunicación llega efectivamente al registro del órgano al que se dirige. Por ejemplo, en el caso de la presentación de un documento no normalizado en el registro único de una Comunidad Autónoma, la fecha y la hora que marcan el inicio del cómputo serán no las de presentación en el registro electrónico único, sino la fecha y la hora en las que el escrito tenga entrada en el registro del órgano al que se dirige.

A diferencia de otras normas autonómicas⁴³ y locales⁴⁴, y en relación al cómputo de los plazos, la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de administración electrónica de la Comunidad Valenciana, iguala ambos tiempos en cuanto que en su artículo 23.2 dice expresamente que «la presentación, a través del registro electrónico que corresponda en cada supuesto, de solicitudes, escritos, peticiones, reclamaciones, consultas u otro tipo de comunicación, iniciará preceptivamente el cómputo de los plazos», sin distinguir si la presentación tiene lugar en días hábiles o inhábiles. Cabe entender que será de aplicación esta regla cuando se trate de la presentación de un documento normalizado, presentado en día hábil, dirigido a cualquier órgano de la Administración titular del registro, puesto que las reglas generales de tiempo de la LAECSP tienen carácter básico, ya que de otra manera rompen la regla sobre el inicio del cómputo del artículo 26.3 LAECSP en el caso de registros electrónicos creados por la Administración autonómica.

IV. LA COMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE REGISTRO ELECTRÓNICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. *El registro electrónico común como pieza básica del sistema*

Tradicionalmente, la estructura del sistema de registros administrativos de una Administración pública se ha compuesto de un registro

⁴³ Artículo 8 del Decreto Foral 70/2008, de 23 de junio, de registro general electrónico de la Comunidad Foral de Navarra.

⁴⁴ Por ejemplo, el artículo 8 de la Ordenanza general del registro electrónico y de la ventanilla virtual del Ayuntamiento de El Viso del Alcor, de 15 de febrero de 2010, o el artículo 10 de la Ordenanza reguladora del registro electrónico del Ayuntamiento de Valencia, que recogen la regla del artículo 26.3 LAECSP.

general o único y registros auxiliares. A partir de la regulación del artículo 39 LRJ-PAC, ya derogado, los registros telemáticos sirvieron para la presentación de escritos para el procedimiento administrativo previsto en la norma de creación del registro y únicamente para la Administración pública titular del registro. No obstante, sus limitaciones objetivas y subjetivas han sido ampliamente superadas por la regulación de los registros electrónicos. Así las cosas, una Administración pública dispone de un sistema de registro que se compone de un registro general, registros auxiliares y registros electrónicos.

Fundamentalmente, el registro electrónico se crea con carácter único, es decir, común para todos los órganos administrativos de la Administración titular del registro. Además, el artículo 24.3 LAECSP establece que «en cada Administración Pública existirá, al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública», a modo de «ventanilla única». De ahí que tanto la AGE como la Administración autonómica o la Administración local (diputaciones y ayuntamientos) hayan previsto la creación de registros electrónicos generales o comunes para toda la Administración territorial. Así, por ejemplo, el artículo 31 RDLAECSP ha previsto la creación, naturaleza y funcionamiento del registro electrónico común de la AGE, accesible desde el punto de acceso general y gestionado por el Ministerio de la Presidencia, permitiendo la presentación de cualquier solicitud, escrito o comunicación que se dirige a la AGE y a sus organismos públicos. Además, cumple una función de información al ciudadano, al que ha de redirigir a los registros competentes para la recepción de los documentos que dispongan de aplicaciones específicas para su tratamiento. En concreto, el registro electrónico común⁴⁵ ha sido desarrollado por la Orden PRE 3523/2009, de 29 de diciembre⁴⁶, donde se establecen los requisitos y condiciones de funcionamiento y la creación de un fichero ajustado a las previsiones de la normativa sobre protección de datos de carácter personal, así como los requisitos del artículo 27.2 RDLAECSP.

⁴⁵ A nivel autonómico, el artículo 24 de la Ley valenciana 3/2010, de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunidad Valenciana, ha previsto la creación del registro electrónico de la Generalitat como registro electrónico general.

⁴⁶ Modificada por la Orden TAP/1955/2011, que añade la disposición adicional segunda. Esta disposición establece que el registro electrónico común actuará como registro específico de los procedimientos de inscripción y pago de tasas de procesos selectivos en relación con el ingreso en cuerpos o escalas de personal funcionario o en plazas de personal laboral adscritas a la AGE y sus organismos públicos vinculados o dependientes; además, sirve para la presentación de documentación adicional cuyos formularios figuren en la dirección electrónica de acceso al registro.

Mientras que el registro electrónico común posibilita la recepción de cualquier solicitud, escrito, consulta o comunicación dirigido a cualquier órgano u organismo público dependiente de la Administración titular del registro y la recepción de solicitudes presentadas al amparo del artículo 24.2.b) LAECSP, el registro electrónico de cada departamento ministerial, organismo público o consejería está habilitado únicamente para la recepción y remisión de escritos, solicitudes y comunicaciones respecto de los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen en la norma de creación del registro de acuerdo con los formatos preestablecidos y con los documentos normalizados, de manera que en este tipo de registros las solicitudes, escritos y comunicaciones no relacionados con los trámites y procedimientos de la norma de creación del registro serán remitidos a los órganos o unidades destinatarios.

Además, el registro electrónico general se encuentra disponible en la sede electrónica del punto de acceso general, admitiendo escritos normalizados y un enlace con la sede electrónica a través de la cual se realizan los escritos ante el registro competente y un formulario de propósito general para las solicitudes y escritos que no se correspondan con un documento electrónico normalizado; junto a estos se admitirá documentación complementaria. Como en otro registro electrónico, los interesados actuarán mediante su acreditación de la identidad mediante los sistemas de firma electrónica y ha de emitir acuse de recibo electrónico firmado.

Así, los registros electrónicos comunes sirven para la presentación de documentos dirigidos a cualquier órgano de la Administración pública titular del registro: tanto de documentos normalizados del procedimiento específico de un departamento ministerial, caso en que se remiten al registro competente; solicitudes y documentos no normalizados que se presentan a través de un formulario de propósito general, y que se dirigen al órgano que corresponda; como, excepcionalmente, los documentos dirigidos a otra Administración pública distinta, si existe convenio de colaboración entre ambas Administraciones.

2. *Tipología*

Para responder a la estructura de un verdadero sistema de registros electrónicos de una Administración pública, siempre integrado en su servicio de registro, hay que partir de sus características. Sobre el registro electrónico surge la pregunta referente a la naturaleza general o auxiliar de un registro electrónico respecto del registro general. La

doctrina ha superado esta cuestión y ahora el objeto de la discusión jurídica se centra en saber cómo se organiza, desde el punto de vista de su estructura, el sistema de registros electrónicos de una Administración pública, es decir, si existe un registro electrónico único o varios, y, en consecuencia, determinar la creación de un sistema de registros electrónicos simple compuesto por un registro electrónico general y registros auxiliares, o un registro electrónico general y registros específicos; o bien de un sistema de registro electrónico complejo compuesto por un registro electrónico general estatal o autonómico junto con registros generales de cada ministerio o consejerías autonómicas y, dentro de estos, registros auxiliares electrónicos.

En primer lugar, la distinción entre registros generales y auxiliares carece de sentido en el mundo virtual porque es idéntico tanto para la sede del órgano como para las unidades radicadas en un lugar distinto⁴⁷, y porque se puede acceder al registro electrónico desde cualquier lugar con una conexión a Internet ya que se configura como una aplicación informática; por tanto, el registro electrónico general carece de la naturaleza auxiliar del registro general de la Administración, porque simplemente es otro registro del sistema. El problema se plantea cuando se reconoce la existencia de un sistema formado por varios registros electrónicos. A mi juicio, la normativa administrativa confusamente otorga el carácter auxiliar a registros que materialmente son específicos con respecto al registro electrónico general, de modo que permite la creación de un sistema electrónico de registros básico formado por un registro electrónico general o común y registros administrativos específicos, o también mal denominados auxiliares.

Se perfila así un sistema de registros electrónicos en el ámbito de la AGE compuesto por un registro electrónico común y los registros electrónicos de los respectivos departamentos ministeriales y organismos públicos. Además, siguiendo el mandato del artículo 24.4 LAECSP, se cierra el sistema con la garantía de automatización de las oficinas de registro físicas, con la finalidad de hacer posible la interconexión⁴⁸ de todas sus oficinas y posibilitar el acceso por medios electrónicos a los asientos registrales y a las copias electrónicas de los documentos presentados.

⁴⁷ Este principio de unidad registral y la ausencia de territorialidad en la relación administrativa electrónica fundamentan la superación de esa distinción conceptual, como sostiene Felio José BOUZÁ MARTORELL (2003: 184).

⁴⁸ Las condiciones y características de interconexión de registros de las Administraciones públicas y el intercambio de información entre los mismos se realizan a través del sistema SICRES 3.0, especificado en la Resolución de 19 de julio de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma técnica de interoperabilidad de modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales.

Las normas autonómicas en materia de administración electrónica han creado un sistema electrónico que permite la creación de registros electrónicos generales o comunes⁴⁹, sin perjuicio de la creación de registros electrónicos específicos⁵⁰ o auxiliares⁵¹ integrados en aquel.

Se perfila así un sistema de registros electrónicos con la siguiente tipología en el ámbito de la Administración territorial:

- a) La existencia de un registro electrónico común de la respectiva consejería o entidad local con carácter único.
- b) Un sistema de registro electrónico simple: compuesto por un registro electrónico común para la Administración territorial que es compatible y coexiste con los registros electrónicos de sus respectivos departamentos ministeriales, consejerías o áreas (en diputaciones o ayuntamientos).
- c) Un sistema de registro electrónico complejo: que incluye, además de los previstos en la categoría anterior, la creación de registros electrónicos auxiliares respecto del registro general o común de cada consejería o área.

Se confirma una construcción de un sistema electrónico de registros administrativos integrado en el servicio de registro de una Administración pública que cuenta con un claro carácter propio en el que la realización de las actuaciones administrativas tiene sus reglas singulares, sin ninguna merma de las garantías del procedimiento administrativo.

3. *El registro judicial electrónico*

La Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en la Administración de Justicia (LUTICAJ), tras reconocer los derechos y deberes de los ciudadanos

⁴⁹ Aragón (Decreto 228/2006, de 21 de noviembre), Canarias (Orden de 8 de abril de 2010), Cataluña (Decreto 56/2009, de 7 de abril), Castilla-La Mancha (Decreto 12/2010, de 16 de marzo) y Navarra (Decreto Foral 70/2008, de 23 de junio) han previsto registros electrónicos generales para sus respectivas Administraciones territoriales.

⁵⁰ Decreto Foral 70/2008, de 23 de junio, por razones justificadas por especialidad de la materia, por cantidad de documentos a gestionar o por otras razones que acrediten su necesidad.

⁵¹ Categoría prevista en varias ordenanzas municipales, en Cantabria (art. 3 del Decreto 110/2006, de 9 de noviembre, por el que se regula el registro telemático de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y las notificaciones y certificados electrónicos) o en la Comunidad Valenciana (art. 23.1 de la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de administración electrónica de la Comunidad Valenciana, respecto del registro electrónico general o común de cada Administración pública).

y profesionales en el ámbito de la administración judicial electrónica, regula entre sus instrumentos el registro judicial electrónico.

Como se explica en la Exposición de Motivos, la LUTICAJ elige un modelo de registro electrónico sobre la base del principio de que cada oficina judicial con funciones de registro y reparto ha de tener una sede electrónica derivada o subsede, de modo que cualquier escrito, oficio o comunicación dirigido a un órgano u oficina judicial a los que presten servicio de registro y reparto deberá tener su entrada a través de dicha subsede electrónica. Es decir, dentro de cada sede judicial electrónica derivada o subsede se integrará el registro judicial electrónico, cuyo responsable de los contenidos de la misma será el órgano que origine la información que se incluya en la sede. Me parece una solución más adecuada que la adoptada para el resto de Administraciones públicas en las que se dispone de un registro electrónico general o común junto con registros auxiliares electrónicos. Así, en la Administración de Justicia abandona esta distinción y prevé, además de un punto de acceso general, una sede judicial electrónica, cuya titularidad corresponde a la Administración competente para dotar de medios materiales a los juzgados y tribunales (Administraciones autonómicas), de la que se derivan subsedes electrónicas o sedes judiciales derivadas para cada uno de los servicios de recepción de escritos, registro y reparto de asuntos existentes, en función de su organización y cuyos contenidos son gestionados por el propio servicio⁵². La sede judicial electrónica asumirá la función de la subsede en el supuesto en que exista un único servicio de recepción de escritos, registro o reparto. Por tanto, y como regla general, la administración judicial electrónica responde al esquema sede judicial electrónica-subsede-registro judicial electrónico.

Específicamente, el capítulo III del título IV de la LUTICAJ, «Del registro de escritos, las comunicaciones y las notificaciones electrónicas», dedica la sección primera, artículos 30 a 32, a la regulación del registro judicial electrónico. Esta regulación contiene las reglas de funcionamiento del registro judicial electrónico y del cómputo de plazos, con algunas especialidades que mejoran la establecida en la LAECSP para los registros electrónicos, aunque hayan sido considerados registros equivalentes⁵³.

Así, el artículo 30 contiene la obligatoriedad de su dotación a las oficinas judiciales con funciones de registro, la tipología de escritos y documentos que admitirán y las actuaciones a seguir en caso de interrupción del funcionamiento del registro electrónico. Expresamen-

⁵² Artículo 10.4 LUTICAJ.

⁵³ Disposición transitoria primera LUTICAJ, apartado 2.º.

te, el artículo 30.1.º define el registro judicial electrónico como «medio electrónico adecuado para la recepción y registro de escritos y documentos, traslado de copias, realización de actos de comunicación y expedición de resguardos electrónicos a través de los medios de transmisión seguros, entre los que se incluirán los sistemas de firma y sellado de tiempo electrónico reconocidos», al tiempo que en el artículo 30.2.º LUTICAJ establece la correspondencia del registro judicial electrónico con la subsección judicial electrónica.

El apartado 3.º contiene una limitación objetiva de este tipo de registro electrónico al impedir los supuestos de presentación indirecta en el registro judicial electrónico. En particular, y a diferencia de los registros electrónicos generales, únicamente admiten los escritos y documentos dirigidos a las oficinas judiciales dependientes del mismo, es decir, no cabe utilizar el registro para la presentación de escritos dirigidos a otros órganos de la Administración de Justicia u otra oficina judicial distinta a la del registro.

Igualmente, la interrupción del registro por el tiempo imprescindible cuando concurren razones justificadas de mantenimiento técnico u operativo implicará su anuncio al usuario con la antelación que resulte posible. Pero en caso de interrupción no planificada, además de su información al usuario del tiempo de suspensión, de sus efectos y de la prórroga de plazo de su vencimiento, se prevé legalmente que alternativamente se establezca un redireccionamiento que permita utilizar un registro electrónico en sustitución del que se produce la suspensión.

El artículo 31 se ocupa específicamente de su funcionamiento y dispone la obligación legal de la Administración de Justicia de garantizar que su aplicación de registro electrónico tenga la capacidad de emitir recibo de presentación que constituye copia autenticada del escrito. Por último, el artículo 32 contiene el cómputo de los plazos y otras cuestiones relacionadas con el tiempo del registro judicial electrónico (fecha y hora a considerar en la presentación del escrito o comunicación en el registro electrónico). La naturaleza del registro judicial electrónico permite que la presentación de los escritos, documentos y comunicaciones pueda efectuarse durante las veinticuatro horas de todos los días del año, asumiendo la regla de la LAECSP, si bien la fecha en que se considera como fecha y hora de entrada en el registro puede ser distinta. Esta circunstancia determina que sea relevante conocer qué fecha y hora deben entenderse como oficiales en el registro y cuándo se produce el inicio del cómputo del registro.

Así, el apartado 1.º del artículo 32 señala que «los registros electrónicos se registrarán a efectos de cómputo de los plazos imputables tanto a los interesados como a las oficinas judiciales por la fecha y hora oficial

de la sede judicial electrónica de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible». Además, el apartado 5.º establece que «cada sede judicial electrónica en la que esté disponible un registro electrónico determinará, atendiendo al ámbito territorial en el que ejerce sus competencias el titular de aquella, los días que se considerarán inhábiles a los efectos de los apartados anteriores». Por tanto, la fecha y la hora oficiales del registro judicial electrónico serán las de la sede judicial electrónica de acceso al mismo, debiendo interpretar como tal la que sea principal de la subsede electrónica, que se encontrará disponible para los administrados en la sede electrónica de acceso al registro. Con relación al calendario de días hábiles o inhábiles que afecta al registro judicial electrónico, se aplica el mismo que sea de referencia para el ámbito territorial donde la Administración titular de la sede electrónica de acceso ejerce sus competencias. De esta manera, el calendario es idéntico con independencia de si los trámites se realizan de manera presencial o en sede electrónica.

El inicio del cómputo de plazos del proceso viene marcado para el usuario por el momento de la fecha de entrada en el registro (es decir, momento en el que la presentación se entiende efectuada adquiriendo eficacia). Para el usuario, el inicio del cómputo determina que el escrito sea considerado y no resulte extemporáneo, mientras que para las oficinas judiciales viene determinado por el momento de presentación electrónica del escrito en el registro (que puede ser a cualquier hora de los 365 días del año). Por ello, la norma legal dispone las siguientes reglas en el apartado 3.º del artículo 32, que dice que «a los efectos del cómputo del plazo fijado en días hábiles o naturales, y en lo que se refiere al cumplimiento de los plazos por los interesados, la presentación, en un día inhábil a efectos procesales conforme a la ley⁵⁴, se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en un día inhábil», y en el apartado 4.º señala que «el inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir las oficinas judiciales vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro». Así, en el caso de la presentación de

⁵⁴ Hay que tener en cuenta que a efectos procesales se consideran inhábiles, con arreglo al artículo 182.1 LOPJ, «los sábados y domingos, los días 24 y 31 de diciembre, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva comunidad autónoma o localidad»; también serán inhábiles, según el artículo 183 LOPJ, «los días del mes de agosto para todas las actuaciones judiciales, excepto las que se declaren urgentes por las leyes procesales. No obstante el Consejo General del Poder Judicial mediante reglamento, podrá habilitarlos a efectos de otras actuaciones». Además, de acuerdo con el artículo 184 LOPJ, hay que tener en cuenta que para la instrucción de las causas criminales todos los días del año todas las horas serán hábiles.

escritos en un día considerado hábil por el calendario aplicable al registro judicial electrónico, la fecha de entrada del registro coincidirá plenamente con la fecha de presentación electrónica en el mismo. No obstante, el artículo 182.2 LOPJ especifica cuáles son horas hábiles a efectos del tiempo hábil para las actuaciones judiciales para las oficinas, siendo desde las ocho de la mañana hasta las ocho de la tarde, salvo que la ley disponga lo contrario. En consecuencia, se aprecia una distinción entre el régimen de apertura de la oficina judicial con funciones de registro físicas y el de los registros electrónicos, pues la presentación de escritos puede producirse durante las veinticuatro horas de un día hábil, siendo un medio para solucionar eficazmente la presentación de escritos que no se haya podido realizar presencialmente.

Por el contrario, en el caso de presentación electrónica del escrito en un día inhábil, a efectos procesales se entenderá efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente, es decir, a las 00,01 horas del dicho día hábil. Por tanto, en el caso de que a un interesado el vencimiento de su plazo le corresponda con un día inhábil podría proceder a la presentación electrónica en ese día inhábil o en el siguiente día hábil. En ambos casos la presentación electrónica sería válida, salvo que una norma permita expresamente la recepción en un día inhábil.

V. REFLEXIÓN FINAL

Como se ha analizado en el presente trabajo, la regulación de los registros electrónicos por la LAECSP supone un instrumento esencial para la efectividad del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración pública, siendo básicos en el desarrollo de los procedimientos administrativos electrónicos o en la forma de prestar los servicios públicos en sede electrónica. Así, la LAECSP avanza hacia la flexibilización de su regulación, de modo que se configuran como un instrumento para la presentación de cualquier documento ante la Administración pública siempre que cumpla con los requisitos técnicos exigidos, aunque existe una limitación objetiva respecto de los documentos dirigidos a otra Administración distinta a la titular del registro, salvo convenio. En definitiva, es un medio electrónico al servicio del ciudadano para favorecer su relación electrónica con la Administración.

La crítica, pese a los progresos efectuados, a esta categoría de registros administrativos viene por la diferenciación que existe entre los procedimientos previstos para los registros electrónicos y los requisitos técnicos y materiales de acceso previstos en las distintas normas re-

glamentarias de creación de los registros de los distintos ministerios, que en parte va a ser solucionada por las normas técnicas de interoperabilidad. También es objeto de comentario, y merece una reflexión final, el organigrama de registros electrónicos que pueden disponer las Administraciones públicas bajo el principio de autoorganización registral y la función de los denominados registros electrónicos generales o comunes. A este respecto, el verdadero papel del «registro electrónico común» de una Administración pública es el de servir como una «ventanilla única» al ciudadano para presentar cualquier documento dirigido a la Administración titular del registro, tratándose como un cajón de sastre si desconoce la dirección del registro electrónico del organismo al que desea dirigir su escrito, porque el registro común opera redireccionando al registro específico del organismo de que se trate. Por último, el legislador deja flexibilidad a las Administraciones para disponer de un sistema de registro electrónico para garantizar la eficacia del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente. Esta concesión ha dado lugar a la adopción de tres modelos en torno a la creación del registro electrónico común, a diferencia del sistema adoptado por la Administración de Justicia, que dispone de un registro judicial electrónico para cada oficina judicial con funciones de registro y reparto.

BIBLIOGRAFÍA

- AGIRREAZKUENAGA, Iñaki, y CHINCHILLA, Carmen (2001): «El uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las AA.PP.», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 109, págs. 35-60.
- ÁLAMO GONZÁLEZ, Nuria (2007): «La utilización de las nuevas tecnologías en las relaciones entre Administraciones Públicas y los ciudadanos (en particular, registros telemáticos y notificaciones telemáticas) hacia un cambio de modelo», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 133, págs. 89-130.
- BLASCO DÍAZ, José Luis (2007): «Los derechos de los ciudadanos en su relación electrónica con la Administración», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 136, págs. 791-821.
- BOUZÁ MARTORELL, Felio José (2003): «Régimen jurídico de los registros telemáticos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 118, págs. 181-199.
- DELGADO PIQUERAS, Francisco (2011): «Registros Electrónicos», en José Luis PIÑAR MAÑAS (Dir.), *Administración electrónica y Ciudadanos*, Cizur Menor, Aranzadi.
- GAMERO CASADO, Eduardo, y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2008): *Legislación de Administración electrónica y de protección de datos*, Madrid, Tecnos.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén (2009): *Administración pública electrónica*, Cizur Menor, Aranzadi.
- REGO BLANCO, M.ª Dolores (2008): «Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas», en Julián VALERO TORRIJOS y Eduardo GAMERO CASADO (Coords.), *Comentario Sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Madrid, Thomson-Aranzadi.
- VALERO TORRIJOS, Julián (2007): *El régimen jurídico de la e-administración*, 2.ª ed. Granada, Comares.