

## Análisis de las novedades del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos

Autora: Concepción Campos Acuña  
Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local  
(Publicado en Noticias Jurídicas)

131

### 1. Objeto, ámbito subjetivo y finalidad

El Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo tiene por objeto el desarrollo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo referido a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público.

El ámbito subjetivo de aplicación es el establecido en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La norma que se dicta en el marco de la Agenda España Digital 2025, eje estratégico Transformación Digital del Sector Públicos, persigue cuatro grandes objetivos:

- Mejorar la eficiencia administrativa,
- Incrementar la transparencia y la participación
- Garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y
- Mejorar la seguridad jurídica.

### 2. Principios generales

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, recoge en su artículo 3 los principios generales que deben respetar las Administraciones Públicas en su actuación y relaciones, a los que ahora deben sumarse los siguientes principios en sus actuaciones y relaciones electrónicas, de aplicación al conjunto del Sector Público:

- a) Los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas.
- b) El principio de accesibilidad, entendido como el conjunto de principios y técnicas que se deben respetar al diseñar, construir, mantener y actualizar los servicios electrónicos para garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso de las personas usuarias, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores.

- c) El principio de facilidad de uso, que determina que el diseño de los servicios electrónicos esté centrado en el usuario, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio.
- d) El principio de interoperabilidad, entendido como la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos.
- e) El principio de proporcionalidad, en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones electrónicos.

### 3. Portales de Internet, PAgE y Sedes electrónicas

Título I. Portales de Internet, Punto de Acceso General electrónico y sedes electrónicas (Arts. 5 a 12)

Se regula en un Título único el desarrollo reglamentario en materia de accesos a las relaciones electrónicas con la administración, instrumentados en tres elementos: portales de internet, Punto de

Acceso General electrónico, y sedes electrónicas; sin perjuicio de la reseña a la carpeta ciudadana, limitada al sector público estatal.

Partiendo de lo establecido en los artículos 38 (sede electrónica) y 39 (portal de internet), se completa una laguna que había sido puesta de manifiesto, como era la referencia al Punto de Acceso General electrónico, al que se hace referencia en numerosos preceptos de la Ley 39/2015.

El reglamento establece que el PAgE de cada Administración Pública facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la Administración Pública correspondiente y que dispondrá de una sede electrónica, a través de la cual se podrá acceder a todas las sedes electrónicas y sedes asociadas de la Administración Pública correspondiente.

### 4. Procedimiento administrativo por medios electrónicos

Título II.- Procedimiento Administrativo por medios electrónicos

Capítulo I. Disposiciones Generales (arts. 13 y 14)

Desarrolla lo establecido en los artículos 41 y 42 Ley 40/2015, de 1 de octubre, en relación con la utilización de las actuaciones administrativas automatizadas, fijando los aspectos de carácter orgánico con relación al ámbito estatal y al ámbito local, en este último por remisión a la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Aborda las dificultades detectadas en la aplicación del régimen de subsanaciones recogido en el art. 68.4 Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el ámbito subjetivo y la dimensión temporal.

## 5. De la identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y los interesados

### Título II.- Procedimiento Administrativo por medios electrónicos

#### Capítulo II. De la identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y los interesados (arts. 15 a 36)

Distingue cuatro materias a abordar diferenciadamente:

- Disposiciones comunes a la identificación y autenticación y condiciones de interoperabilidad (arts. 15 a 17)

Enuncia las cuestiones que se regularán en las diferentes secciones en relación con los sistemas de identificación, firma y contempla las plataformas de verificación de certificados electrónicos y de otros sistemas de identificación, señalando, en relación a estas últimas, que la Administración General del Estado dispondrá de una plataforma para la verificación de la vigencia y del contenido de los certificados cualificados admitidos en el sector público, sistema que deberá permitir que tal verificación se pueda llevar a cabo de forma libre y gratuita, para el sector público.

Se completa con la política de firma electrónica y de certificados en el ámbito estatal.

- Identificación electrónica de las administraciones públicas y autenticación del ejercicio de su competencia (arts. 18 a 25)

Completando la regulación de esta materia se recogen las prescripciones relativas a la identificación de las sedes electrónicas y de las sedes electrónicas asociadas, identificación mediante sello electrónico basado en certificado electrónico cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica, así como sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada, sistemas de firma basados en código seguro de verificación para la actuación administrativa automatizada y sistemas de firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Hay que destacar la regulación de los “Certificados electrónicos de empleado público con número de identificación profesional”, que se expedirán a petición de la Administración en la que presta servicios el empleado o empleada de que se trate, si dicho certificado se va a utilizar en actuaciones que afecten a información clasificada, a la seguridad pública, a la defensa nacional o a otras actuaciones para cuya realización esté legalmente justificado el anonimato.

Concluye este apartado con las normas sobre sistemas de identificación y firma electrónica del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes

e intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación (art. 44 Ley 40/2015, de 1 de octubre).

- Identificación y firma de las personas interesadas (arts. 26 a 31)

En esta cuestión, regulada en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, se concretan cuestiones de carácter más formal, como son las relativas a los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento, atributos mínimos de los certificados electrónicos cuando se utilizan para la identificación de los interesados ante las Administraciones Públicas, así como los sistemas de clave concertada y otros sistemas de identificación de los interesados y sistemas de firma electrónica de los interesados admitidos por las Administraciones Públicas y régimen de uso.

Destaca la regulación de la identificación o firma electrónica de los interesados mediante funcionario público habilitado, que se contempla con carácter general, como herramienta de apoyo para los interesados no obligados a relacionarse electrónicamente que carezcan de identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo, para que éstas podrán ser válidamente realizadas por personal funcionario público habilitado mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado se identifique ante el funcionario o funcionaria y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia por escrito para los casos de discrepancia o litigio.

- Acreditación de la representación de los interesados (arts. 32 a 36)

En desarrollo de lo establecido en el art. 5 Ley 39/2015, de 1 de octubre, se regulan los medios acreditativos de la actuación por medio de representante, detallando la acreditación de la representación mediante certificado electrónico cualificado de representante y la acreditación y verificación de las representaciones que resulten de un documento público notarial o certificación de un Registro Mercantil. Al igual que en otros ámbitos de la regulación se recoge la regulación del Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado y la autorización de representantes de terceros por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes.

## 6 Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas

### Título II.- Procedimiento Administrativo por medios electrónicos

#### Capítulo III- Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas

- Registros electrónicos (arts. 37 a 40)

Desarrolla lo establecido en el art. 16 Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación con el registro electrónico, incluyendo las normas relativas a la presentación y tratamiento de documentos en registro, recogiendo una problemática concreta como es el exceso de capacidad de documentos registrados en relación al Sistema de Interconexión de Registros (SIR), habilitando para su sustitución por

la puesta a disposición de los documentos, previamente depositados en un repositorio de intercambio de ficheros.

En los artículos 38 y 40 regula, respectivamente, el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado y las Oficinas de asistencia en materia de registros en el ámbito de la Administración General del Estado.

- Comunicaciones y notificaciones electrónicas (arts. 41 a 45)

Se incluye en las comunicaciones administrativas a los interesados por medios electrónicos el núcleo de información de carácter procedimental que debe ser objeto de remisión. Se detallan los aspectos de la práctica de las notificaciones a través de medios electrónicos, incorporando cuestiones tales como los supuestos de sucesión de personas físicas o jurídicas, inter vivos o mortis causa.

Completa la regulación del aviso de puesta a disposición de la notificación, detallando la disponibilidad operativa del dispositivo o dirección de correo electrónico designados y la responsabilidad sobre el mismo por parte del interesado, habilitando la creación de bases de datos de contacto electrónico para la práctica de dichos avisos.

Se concretan aspectos materiales y operativos en relación con la práctica de la notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única y de la notificación electrónica en sede electrónica o sede electrónica asociada, tanto con relación al procedimiento como a efectos y validez de las mismas.

## 7 Expediente administrativo electrónico

### Título III- Expediente administrativo electrónico (arts. 46 a 55)

La regulación del expediente administrativo electrónico se estructura en dos capítulos, el relativo al documento administrativo electrónico y copias y al archivo electrónico de documentos

- Documento administrativo electrónico y copias (arts. 46 a 53)

Desarrollando lo establecido en los arts. 26 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula el documento administrativo electrónico, y los requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos, así como los órganos competentes para la emisión de copias auténticas de documentos en el ámbito estatal y el valor de las copias de documentos aportados en papel por el interesado. Especial interés presenta la referencia temporal de los documentos administrativos electrónicos, en relación con la utilización de la marca de tiempo o sello electrónico cualificado y el tiempo de conservación y destrucción de documentos.

Continúa con la configuración del expediente administrativo electrónico y de un modo detallado con el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso al expediente electrónico y obtención de copias de los documentos electrónicos por parte de los interesados.

- Archivo electrónico de documentos (arts. 54 a 55)

Afecta tanto a la Ley 39/2015, de 1 de octubre (art. 17), como a la Ley 40/2015, de 1 de octubre (art. 46), regulando tanto la conservación de documentos electrónicos, como el archivo electrónico único que se define como el conjunto de sistemas y servicios que sustenta la gestión, custodia y recuperación de los documentos y expedientes electrónicos así como de otras agrupaciones documentales o de información una vez finalizados los procedimientos administrativos o actuaciones correspondientes.

8 Colaboración entre las administraciones públicas para la actuación administrativa por medios electrónicos

Título IV. De las relaciones y colaboración entre las Administraciones Públicas para el funcionamiento del sector público por medios electrónicos

Capítulo I.- Colaboración entre las Administraciones Públicas para la actuación administrativa por medios electrónicos (arts. 56 a 63)

En el Título IV se regulan las relaciones y colaboración entre las Administraciones Públicas para el funcionamiento del sector público por medios electrónicos, señalando que de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2 Ley 40/2015, de 1 de octubre, , en el ejercicio de sus competencias, estarán obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes, obligación que también será de aplicación a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas cuando actúen en el ejercicio de potestades administrativas.

En el marco de las relaciones de colaboración las Administraciones Públicas y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes podrán adherirse voluntariamente, mediante la formalización del correspondiente instrumento de adhesión, a las sedes electrónicas o sedes asociadas disponibles de titularidad de la misma Administración u otra Administración Pública, sin que se constituya como sede electrónica asociada. En particular, recoge:

- Adhesión a sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas (art. 58).
- Adhesión a la Carpeta Ciudadana del sector público estatal (art. 59).
- Sistema de interconexión de Registros (art. 60).

En cuanto a las transmisiones de datos del artículo 155 LRJS concreta y regula la materialización del principio “once&only”, del derecho de las personas interesadas a no aportar datos y/o documentos que ya obren en poder de las administraciones públicas, completado con los criterios de funcionamiento de las plataformas de intermediación de datos y el procedimiento de remisión

electrónica de expedientes administrativos en el ámbito de las Administraciones públicas mediante puesta a disposición.

## 9 Transferencia y uso compartido de tecnologías entre administraciones públicas

Título IV. De las relaciones y colaboración entre las Administraciones Públicas para el funcionamiento del sector público por medios electrónicos

Capítulo II. Transferencia y uso compartido de tecnologías entre Administraciones Públicas (arts. 64 a 65)

Se da carta de naturaleza a lo dispuesto en los arts. 157 y 158 Ley 40/2015, de 1 de octubre, en relación con la reutilización de sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas, con referencia expresa al directorio de aplicación para su libre reutilización.

Desarrolla el procedimiento de adhesión a las plataformas de la Administración General del Estado, disponiendo que la adhesión uso de las plataformas, registros o servicios electrónicos de la Administración General del Estado prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, y en el propio Reglamento, así como a aquellos otros que puedan facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en estas normas se realizará mediante adhesión por el órgano competente de la Administración Pública que corresponda, en el que se dejará constancia de la voluntad de este de adherirse a las plataformas, registros o servicios electrónicos y de aceptar en su integridad las condiciones de uso determinadas por el órgano titular de la plataforma o servicio, incluyendo el comienzo efectivo del mismo. En ningún caso, dicha adhesión supondrá un cambio de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación.

## 10 Empleo público

Disposiciones Adicionales primera y segunda

Contempla la habilitación reglamentaria recogida en el art. 14.2 Ley 39/2015, de 1 de octubre, para establecer la obligación de relacionarse con las administraciones públicas 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 en relación con las personas participantes en procesos selectivos convocados por la Administración General del Estado, sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes a la misma.

Recoge así la obligatoriedad de uso de medios electrónicos en los procesos selectivos para el acceso al empleo público en el ámbito de la Administración

General del Estado, para realizar la presentación de las solicitudes y documentación y, en su caso, la subsanación y los procedimientos de impugnación de las actuaciones de estos procesos selectivos a través de medios electrónicos.

La disposición adicional segunda contempla la obligación de la Administración General del Estado de promover la formación del personal a su servicio para garantizar el derecho de las personas interesadas a ser asistidas en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con la Administración Pública, establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

#### 11. Adhesión a plataformas y sistemas de otras entidades

Disposición adicional cuarta y Disposición adicional quinta

Recoge la adhesión de las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado en el ejercicio de potestades administrativas a las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas y sistema de firma y notificaciones electrónicas aplicables, estableciendo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 58, las entidades de derecho privado tendrán que adherirse a la sede electrónica asociada del ministerio con el que mantengan la vinculación o dependencia o, en su caso, a la sede electrónica o sede electrónica asociada del organismo de derecho público con el que mantengan la misma, en ambos casos mediante la formalización del correspondiente instrumento de adhesión.

Igualmente, contempla la adhesión de los órganos constitucionales al uso de las plataformas, registros o servicios electrónicos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 65 del propio Reglamento.

#### 12. Especialidades por razón de la materia

Disposición Adicional Décima

De acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en la citada ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a estos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales, señalando específicamente:

- a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.
- b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo

De acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, la Agencia Estatal de Administración Tributaria se regirá por su legislación específica y únicamente de forma supletoria y en tanto resulte compatible con su legislación específica por lo previsto en dicha Ley. El acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica.

### 13 Normas afectadas y normas derogadas

- Disposición Final Segunda. Modificación del Real Decreto 4/2010

Modifica el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica. Su artículo 29 establece que el Esquema Nacional de Interoperabilidad se desarrollará y perfeccionará a lo largo del tiempo en paralelo al progreso de los servicios de Administración electrónica, la evolución tecnológica y a medida que vayan consolidándose las infraestructuras que lo apoyan.

- Disposición Final Tercera. Modificación del Real Decreto 931/2017

Modifica Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

- Derogación normativa

Quedan derogadas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en este real decreto y, en concreto, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

### 14 Técnica normativa

En esta ocasión y a diferencia del modelo dual seguido por el legislador con las Leyes 39 y 40 de 2015, se ha optado por dictar una única norma de desarrollo reglamentario de dichas leyes. Para ello se aprueba el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, que cuenta con artículo único de aprobación del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, a los que sumar dos Disposiciones transitorias, Disposición Derogatoria Única y cinco Disposiciones finales.

El real decreto consta de un artículo único que aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El Reglamento cuenta con 65 artículos, 10 Disposiciones adicionales y concluye con un Anexo terminológico por la imbricación de categorías jurídicas y conceptos tecnológicos en permanente evolución.

#### 15 Caracter básico, régimen transitorio y entrada en vigor

El real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

Los artículos 15, 16, 23, 26, 28.2, 28.3 y 29.4 y la disposición adicional tercera del Reglamento que aprueba este real decreto, en cuanto a su relación con la ciberseguridad y su impacto en la seguridad de las redes y sistemas de información se dictan, además, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 149.1.21<sup>a</sup> y 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y en materia de seguridad pública, respectivamente.

No tiene carácter básico y será de aplicación únicamente en el ámbito estatal lo dispuesto en:

a) La disposición adicional primera, el segundo apartado de la disposición adicional segunda, la disposición transitoria segunda y la disposición final tercera de este real decreto.

b) El segundo párrafo del apartado 3 del artículo 3, los artículos 6, 7.4, 8, 10.3, 10.4, 13.2, 17, 18.2, 19.3, 19.4, 21.4, 23.2, 24, 25.4, 28.3, 30.2, 31, 33, 36, 38.1, el segundo párrafo del apartado 4 del artículo 39, los artículos 40, 42.5, 48, 53.5, 55.2, 57, 60.3, 62.2 y las disposiciones adicionales primera, segunda, cuarta y quinta del Reglamento que aprueba este real decreto.

- Carácter supletorio en Supletoriedad en Registro Civil (Disposición adicional octava)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 y en la Disposición final primera de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, el Reglamento será de aplicación supletoria en lo no previsto en dicha Ley y su normativa de desarrollo específica, en cuanto a todo lo relacionado con la tramitación administrativa de los procedimientos específicos de Registro Civil

Las dos disposiciones adicionales abordan la situación de las sedes y subsedes electrónicas en el ámbito estatal existentes a la entrada en vigor del real decreto y la interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos, respectivamente. Por su parte, la disposición transitoria primera regula la destrucción de documentos en soporte no electrónico ya existentes tras dicha entrada en vigor y la segunda regula determinadas actuaciones sobre portales y aplicaciones específicas existentes en el ámbito estatal a la entrada en vigor del real decreto.

- Entrada en vigor. Disposición final quinta Real Decreto

En coherencia con las previsiones establecidas en la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el Real Decreto entra en vigor el 2 de abril de 2021.