

# El régimen jurídico de los registros administrativos telemáticos: algunas cuestiones problemáticas

Julián Valero Torrijos

*Profesor de Derecho Administrativo*

*Universidad de Murcia*

## 1.- La novedosa y singular regulación de los registros telemáticos: una delimitación conceptual previa

La reciente reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPA), operada a través de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, ha supuesto un hito decisivo en el impulso de la utilización de los medios telemáticos en el ámbito de las Administraciones Públicas, especialmente por lo que se refiere a las relaciones con los ciudadanos. Sin bien el art. 45 LRJPA constituyó un temprano episodio de esta ardua tarea justificada por la eficacia constitucionalmente requerida para la actividad administrativa, su concepción de la e-Administración se ha demostrado insuficiente para lograr su definitivo impulso, de ahí que sucesivamente se hayan aprobado diversas normas reglamentarias de desarrollo —entre ellas destacan los Reales Decretos 263/1996 y 772/1999— y otras de rango legal imprescindibles para asegurar la iden-

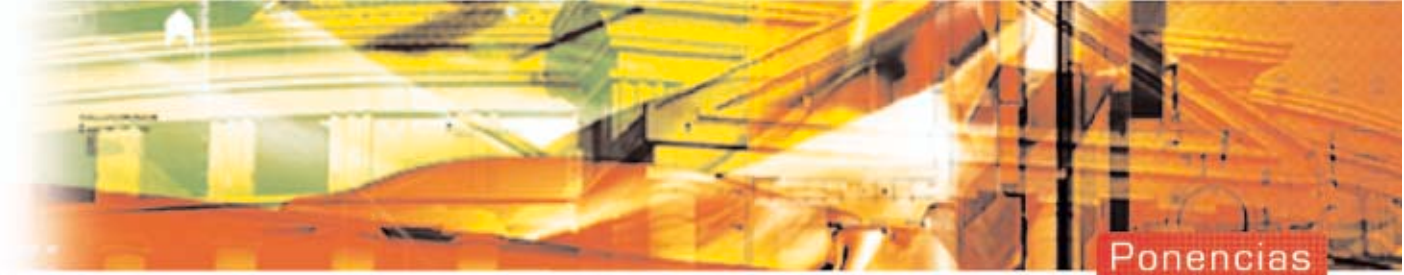


tividad de los sujetos que intervienen en la relación telemática y la integridad de las comunicaciones practicadas por este medio: las relativas a la firma electrónica y la habilitación de la FNMT-RCM para prestar los servicios de certificación.

Con la precitada reforma de la legislación básica se ha pretendido ofrecer un marco normativo más apropiado para afrontar los importantes problemas que plantean las relaciones administrativas telemáticas debido a la ausencia de una relación presencial de los sujetos implicados, exigencia que alcanza una reduplicada trascendencia como consecuencia de la generalización del uso de la red Internet. Si bien en el ámbito tributario se ha consolidado una regulación específica a través de la cual se ha avanzado enormemente en el marco jurídico de la presentación telemática de distintas declaraciones periódicas, lo cierto es que hasta la Ley de Acompañamiento antes referida no se ha dictado una normativa general que aborde las singularidades de la transmisión a distancia de comunicaciones, escritos, solicitudes y demás documentos administrativos.

De un lado, con la reforma precitada se ha regulado de forma específica la práctica de las notificaciones telemáticas (art. 59.3), tratando de resolver los problemas derivados de la intermediación de los prestadores de servicios de correo electrónico y, en especial, del cómputo de los plazos. Por otro (disposición adicional decimoctava, apartados 1 y 2), se han concretado las circunstancias en las que la utilización de medios telemáticos tendrá carácter preceptivo, habilitando a los respectivos Ministros para determinar el ámbito subjetivo de dicha obligación. Asimismo (disposición adicional decimoctava, apartado 3) se ha consagrado legalmente la posibilidad de sustituir la presentación de las certificaciones tributarias y de la Seguridad Social por la cesión de los datos oportunos siempre que medie el consentimiento del interesado. Por último (art. 38.9), se ha positivado de forma genérica la posibilidad de crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por estos medios.

Por lo que se refiere a los registros administrativos, esta singular metodología de producción normativa por acumulación plantea ciertas dificultades interpretativas, fundamentalmente como consecuencia de las diversas etapas en que se ha abordado y de la ausencia de un planteamiento global que habría obligado a realizar una reforma más profunda y sistemática. Sin perjuicio de que posteriormente se analicen algunas otras cuestiones problemáticas, con carácter previo es preciso destacar que el propio art. 38 LRJPA se refiere con dos expresiones diferentes a la incorporación de las modernas tecnologías a los registros administrativos, dualidad que constituye una clara muestra del singular pro-



ceso normativo al que nos referimos: de un lado (apartado 3) se alude a la necesidad de instalar en soporte informático los registros generales así como aquellos destinados a la recepción de escritos y comunicaciones; de otro (apartado 9) se contemplan los referidos registros telemáticos. ¿Se trata de expresiones sinónimas? ¿Hay alguna diferencia entre ambas que pudiera tener trascendencia en cuanto al régimen jurídico aplicable?

La redacción inicial de la LRJPA contemplaba como una de sus principales novedades la informatización de los registros administrativos, planteamiento que sin embargo no contemplaba la posibilidad de que pudieran presentarse escritos, solicitudes y documentos en general por vía telemática, a pesar de que genéricamente se preveía esta posibilidad en el art. 45. Incluso, la exigencia de la informatización de los registros administrativos contenida en el art. 38 se diferiría indefinidamente en el tiempo en la medida que la disposición adicional segunda permitía que su ejecución se postergara por los correspondientes órganos gubernamentales en función del desarrollo de los medios técnicos de que dispusiera cada Administración. En definitiva, se contemplaba un proceso de digitalización de la información que debía recogerse en los registros administrativos como consecuencia de la recepción y remisión de documentos en soporte papel o, en el mejor de los casos, en soporte electrónico o informático.

Sin embargo, los avances tecnológicos en el mundo de las comunicaciones telemáticas y la generalización de su empleo en los más diversos sectores sociales han obligado a las Administraciones Públicas a actualizar las posibilidades de sus relaciones con los ciudadanos. Precisamente, la reforma llevada a cabo mediante la Ley 4/1999 añadió al apartado e) del art. 38.4 el inciso “así como la transmisión telemática de los asientos registrales” en relación con el objeto de los convenios de colaboración que han de suscribir las Administraciones Públicas para el establecimiento de sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática. Con las modificaciones llevadas a cabo por la Ley 24/2001 se ha avanzado en esta dirección consagrando legalmente la existencia de registros telemáticos, es decir, para recibir y dar salida a los escritos, documentos y comunicaciones que se lleven a cabo en soporte informático sin la presencia física de los sujetos que la realizan. En definitiva, puede afirmarse que el registro telemático constituye una modalidad de registros informatizados caracterizado por su aptitud para dejar constancia de las actuaciones administrativas o de los ciudadanos entabladas desde la distancia, conclusión que nos permitirá abordar con rigor el análisis del régimen jurídico de los registros adaptados a las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones.





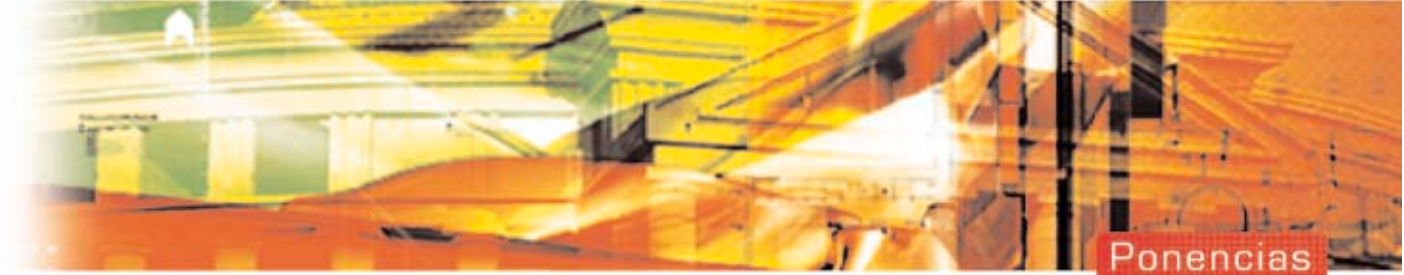
## 2.- Requisitos y limitaciones de los registros telemáticos: una exigencia de la singularidad de la relación telemática

Tal y como dispone el art. 38.9 LRJPA, los registros telemáticos habrán de respetar las exigencias fijadas con carácter general para los registros administrativos, es decir, deberán garantizar “la constancia en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe extensivo de su naturaleza, fecha de entrada, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente si procede y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del escrito o comunicación que se registra” (art. 38.3).

Así pues, es preciso que las aplicaciones informáticas que se diseñen tengan en cuenta todas estas circunstancias, al margen claro está, de las específicamente exigidas en función del soporte informático en que se asientan: disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información, garantías generales a las que se refiere igualmente el art. 4.2 R.D. 263/1996. Adicionalmente, el art. 7 de esta misma normativa reglamentaria requiere la implementación de medidas de seguridad tendentes a evitar la interceptación y alteración de las comunicaciones, los accesos no autorizados, así como la existencia de compatibilidad técnica entre el sistema empleado por el emisor y el receptor de la comunicación. En relación con este último requisito ha de tenerse en cuenta que constituye una auténtica obligación en aquellos supuestos en que la Administración titular del registro hubiera celebrado previamente convenios con otras Administraciones Públicas para garantizarlo, de manera que dicha exigencia se proyecta tanto sobre los registros informatizados ya existentes como sobre aquéllos que puedan crearse en el futuro.

Ahora bien, el cumplimiento de todas estas medidas técnicas no garantiza el correcto funcionamiento del sistema telemático, sin que se encuentre prevista legalmente la solución de las eventuales dificultades que se produzcan durante la transmisión y el registro. En estos casos, tal y como previenen numerosas disposiciones sectoriales<sup>1</sup>, el propio regis-

<sup>1</sup> A modo de ejemplo, véase la Orden HAC/1025/2002, de 7 de mayo, disposición novena, apartado tercero; la Orden HAC/998/2002, de 3 de mayo, disposición tercera, apartado segundo; o, sin ánimo exhaustivo, la Orden HAC/536/2002, de 7 de marzo, disposición decimotercera, apartado 1.d).



tro telemático ha de informar de los problemas que surjan durante la presentación documental que se esté realizando, debiendo distinguirse a estos efectos dos supuestos claramente diferenciados:

- cuando las dificultades sean consecuencia de un fallo en la cumplimentación de los datos requeridos por el modelo normalizado que ofrece la Administración el sistema ha de indicar al ciudadano cuál es el error cometido, constituyendo una auténtica carga para él corregir las deficiencias;
- por el contrario, si la imposibilidad de realizar la presentación obedeciera a problemas en la comunicación telemática imputables en exclusiva a la correspondiente Administración (vgr. su servidor no funciona), puede afirmarse la existencia de un derecho por parte del ciudadano a la ampliación del plazo respectivo cuando se trate de actuaciones sujetas a un límite temporal máximo y no exista posibilidad de realizar la presentación en un momento posterior. Esta solución adquiere singular relevancia cuando la comunicación deba hacerse exclusivamente a través de medios telemáticos, incluso si el plazo no se encuentra próximo a expirar pero los fallos en el funcionamiento del registro telemático se prolongan en exceso.

Evidentemente, estos problemas no se plantean en los casos de presentación directa ante la oficina de registro tradicional por cuanto el funcionario que la atiende sólo puede rechazarla cuando no se acredite la identidad de quien la realiza o carezca de los requisitos mínimos para que el escrito produzca la finalidad pretendida. En cambio, si la presentación se realiza en un registro telemático es el propio sistema informático el que ha de advertir de las incidencias que pueden impedir la, lo que nos obliga a revisar los planteamientos tradicionales acerca del elemento subjetivo de las actuaciones administrativas. En última instancia, la supervisión humana de su funcionamiento nos ofrece un elemento subjetivo de control que permitiría solventar el inconveniente dogmático aludido, tanto en las situaciones de normalidad como, sobre todo, cuando existan problemas en la conexión o en la transmisión de la información.

Por lo que se refiere a la limitación de las actuaciones que pueden realizarse a través de los registros telemáticos, el art. 38.9 LRJPA ha establecido una doble restricción ya que, desde un punto de vista subjetivo, sólo pueden realizarse actuaciones que correspondan a la competencia del órgano o entidad que creó el registro y, como exigencia objetiva, los procedimientos y trámites en los que se permita la comunicación telemática han de encontrarse especificados previamente en su norma de creación.



Podría pensarse que estas trabas implican una contradicción con la posibilidad de presentar escritos, documentos y solicitudes en registros distintos de aquéllos propios del órgano al que van dirigidos, facultad reconocida en el art. 38.4 LRJPA, cuyo apartado e) incluso pretende fomentar su compatibilidad informática como premisa para la transmisión telemática de los asientos registrales de los escritos, solicitudes, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros. Antes bien, ha de mantenerse que constituye una norma específica exigida por la singularidad de las relaciones telemáticas que, en consecuencia, desplaza las reglas generales sobre la presentación, si bien una técnica legislativa más depurada habría evitado la aparente contradicción.

En efecto, un análisis superficial de la limitación referida podría llevarnos a considerar que constituye una restricción de las posibilidades de presentación de escritos y documentos para los ciudadanos, efecto que en modo alguno se produce. Por un lado hay que recordar que, al margen de los supuestos en que la presentación telemática o en soporte informático sea preceptiva, los ciudadanos siempre pueden utilizar los medios de presentación alternativos referidos en el art. 38.4 LRJPA. En los supuestos de presentación telemática a través de Internet, la localización física del registro — circunstancia que en definitiva justifica las diversas alternativas de presentación indirecta para facilitar la tarea al ciudadano— pierde gran parte de su significado en la medida que la actuación puede realizarse cómodamente sentad@ en el domicilio o el lugar de trabajo con sólo hacer un click de ratón. Así pues, parece razonable que la presentación deba realizarse necesariamente a través del registro telemático del órgano competente para conocer del procedimiento o trámite en cuestión, salvo que se trate de actuaciones que necesariamente deban llevarse a cabo por medios telemáticos, en cuyo caso convendría articular una vía de presentación alternativa cuando aquél no funcionara correctamente o existieran problemas técnicos al efectuar la conexión.

En consecuencia, esta limitación de carácter básico se encuentra plenamente justificada, al menos en el momento actual, dadas las dificultades que plantearía una admisión indiscriminada de la presentación indirecta a través de los registros telemáticos de escritos y documentos que, por el contrario, fueran dirigidos a órganos administrativos que carecieran del soporte tecnológico adecuado para recibirlos con las debidas garantías. En estos casos sería necesario transformar en soporte papel dichos escritos y documentos, de manera que podrían plantearse grandes dificultades para asegurar tanto la identidad del emisor como la integridad de la comunicación, aspectos que la firma electrónica ya no aseguraría ni tan siquiera de forma razonable<sup>2</sup>. Incluso, dados los escasos registros telemáticos existentes, de admitirse la presentación indirecta a través de ellos se correría el riesgo de bloquear su funcionamiento debido al alto número de docu-





mentos y solicitudes que se presentarían dirigidas a otros órganos que careciesen de esta tecnología como consecuencia de la mayor comodidad de la vía telemática. En definitiva, aunque CRITICAR C CHINCHILLA, PP 40 41

A pesar de la prohibición legal referida, la presentación indirecta de escritos y documentos en un registro distinto del propio del órgano al que van dirigidas sería una solución adecuada para hacer frente a aquellas situaciones en que el registro telemático de este último no funcionara adecuadamente. En efecto, por un lado se facilitaría al ciudadano el ejercicio de un derecho previamente reconocido a comunicarse con la correspondiente Administración Pública mediante sistemas telemáticos, mientras que, por otra parte, esta solución evita que deban ampliarse los plazos establecidos al efecto y, en definitiva, los riesgos que dicha medida implica para la seguridad jurídica y el principio de igualdad.

Ahora bien, la efectiva implantación de la presentación telemática indirecta requiere la existencia de una serie de presupuestos sin cuya concurrencia tal posibilidad resultaría inviable o, cuando menos, de difícil concreción. En primer lugar deberían implantarse diversos registros telemáticos comunes para todas las Administraciones Públicas, de manera que, una vez constatada la imposibilidad de utilizar el registro propio del órgano o entidad competente, el ciudadano tuviera certeza de dónde dirigirse para realizar la presentación telemática. De esta manera, al encontrarse alojados los registros en servidores diferentes se minimizan los riesgos de que ninguno de ellos funcione correctamente y, en principio, el ciudadano tendrá a su disposición una vía alternativa para ejercer su derecho telemáticamente. También cabría que cada Administración estableciera registros telemáticos alternativos con sistemas de acceso independientes a fin de evitar que los problemas técnicos les afecten simultáneamente, si bien esta posibilidad presenta como principales inconvenientes la multiplicación y consiguiente complejidad de los registros telemáticos y su localización, las dificultades económicas que implicaría para las Entidades Locales con menores recursos, así como



<sup>2</sup> En relación con estos inconvenientes, vid. J. VALERO TORRIJOS, "Administración pública, ciudadanos y nuevas tecnologías", en la obra colectiva dirigida por F. SOSA WAGNER, *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Doctor Ramón Martín Mateo*, tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, págs. 2964 y 2965.



En segundo lugar,

; de otro modo, la existencia de

\* limitación a los supuestos en que sea preceptiva

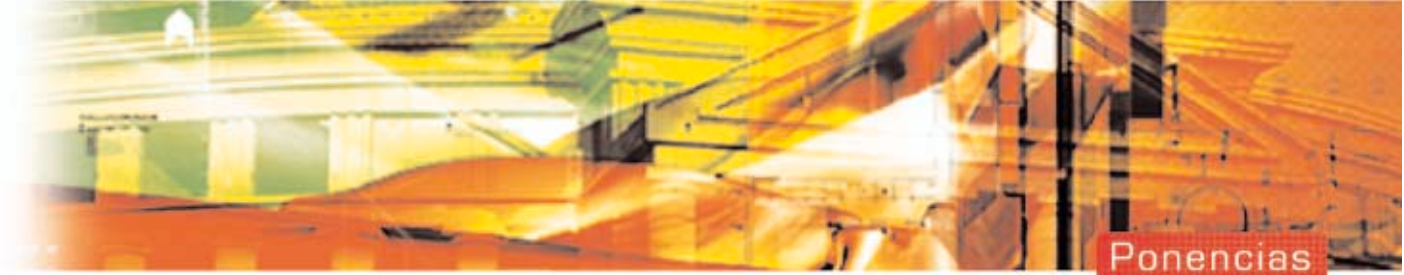
### **3.- La previsión de modelos normalizados de solicitud y la posibilidad de adjuntar documentos adicionales: las dificultades específicas de los registros telemáticos**

La genérica previsión del art. 70.4 LRJPA en orden a la utilización de modelos normalizados de solicitud adquiere una singular relevancia en el caso de la presentación telemática por cuanto facilita la automatización en la recogida de la información transmitida, de manera que no sea necesaria una actividad posterior en orden a su sistematización y archivo. Sin embargo, las ventajas que implica esta modalidad para la mayor agilidad y eficacia de la actividad administrativa no pueden llevarnos a desconocer la existencia de ciertos derechos de los ciudadanos que pueden verse afectados sustancialmente. Tal y como dispone el art. 70.4 párrafo 2, en relación con la utilización de modelos normalizados, “los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan”. Es decir, el ciudadano tiene derecho a ampliar la información suministrada a la Administración a través de los modelos de escritos que ésta le proporcione cuando las posibilidades de espacio y formato que ponga a su disposición resulten insuficientes para poner en su conocimiento la información que estime necesaria para la defensa de sus derechos e intereses legítimos.



El principal problema que plantea la conjugación de ambos bienes jurídicos radica en asegurar la identidad del autor del documento y su integridad, de manera que cualquier modificación en el mismo pueda ser advertida por el órgano administrativo destinatario de la información remitida. La todavía reciente experiencia sobre los registros telemáticos nos muestra que, con carácter general, existen grandes prevenciones al respecto. En el caso de la Orden ECO/586/2002, de 8 de marzo, en materia de Seguros y Fondos de Pensiones, se exige que el “representante legal ha de tener acreditada ante este Centro Directivo la representación que necesariamente ha de ostentar de la entidad”. Por su parte, la Resolución de 11 de diciembre de 2001, de la Dirección General de la AEAT, en relación con la presentación telemáti-





ca de los recursos de reposición y otras solicitudes de carácter tributario, si bien permite que las alegaciones se incorporen a través de la recuperación/creación de un fichero en formato "html", no admite la aportación de la documentación anexa, que ha de presentarse en cualquiera de los registros previstos en el art. 38.4 LRJPA. Esta carga añadida alcanza en ocasiones una dimensión excesiva por cuanto, si bien la presentación del modelo normalizado puede realizarse telemáticamente, el resto de la documentación ha de remitirse "por correo certificado o mensajería"<sup>3</sup>, negándose implícitamente de forma injustificada las vías gratuitas de presentación indirecta antes aludidas. El recelo llega hasta el extremo de prohibir la presentación telemática de aquellas declaraciones que impliquen la aportación de documentos<sup>4</sup>, de manera que en estos casos tanto la Administración como el ciudadano no podrán beneficiarse de las ventajas que conlleva el uso de las modernas tecnologías de comunicación.

La solución a este problema ha de venir de la mano de las posibilidades que ofrece la firma electrónica como mecanismo que garantiza razonablemente la identidad del autor de los documentos y su integridad. Para ello sería preciso que las aplicaciones informáticas utilizadas en los registros telemáticos se adaptaran a las necesidades específicas de la presentación documental por esta vía de manera que, del mismo modo que ocurre con los datos recogidos a través de formularios normalizados, fuera posible firmar digitalmente los archivos adjuntos. Partiendo de esta exigencia es necesario realizar algunas matizaciones en función de la autoría del documento adjunto que ha de remitirse, ya que si procede del mismo sujeto que lleva a cabo la presentación basta con que se le permita firmarlo digitalmente junto con la solicitud o escrito principal<sup>5</sup>. Por el contrario, cuando el documento a adjuntar no provenga del interesado sino de un tercero, su remisión telemática sólo podría admitirse cuando se hubiera emitido en soporte informático y se encontrara firmado digitalmente por su autor, de manera que quedara constancia fidedigna de la identidad de este último y de la integridad de aquél en los términos del art. 45.5 LRJPA. En estos supuestos el principal escollo a solventar consiste en el reconoci-



**3** La disposición quinta de la Orden HAC/998/2002, de 3 de mayo, relativa a la presentación del modelo 361 exige esta vía de remisión tanto para los empresarios o profesionales que pretendan presentar el referido modelo por medios telemáticos como para las personas, entidades, instituciones y organismos que actúen al amparo de un convenio o acuerdo de colaboración con la AEAT, singularidad que se fundamenta en "las especiales características que concurren en la tramitación de este modelo".

**4** Es el caso de la Orden HAC/1025/2002 de 7 de mayo, cuya disposición novena impide la presentación telemática de los modelos 036/037 cuando "se solicite la asignación del Número de Identificación Fiscal (NIF), se modifiquen datos censales que impliquen una modificación en la escritura pública de constitución de la entidad o en sus Estatutos sociales o se declare el cese en la actividad por disolución, absorción, fusión u otras causas de extinción de la entidad".

**5** En relación con esta posibilidad, véase lo dispuesto en el anexo II de la Orden ECO 586/2002, de 8 de marzo, relativa al ejercicio de derechos, acciones y comunicaciones telemáticas en el área de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.



miento exclusivo de los certificados emitidos por la FNMT-RCM para las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, a pesar del principio de libre competencia para la prestación de servicios de certificación consagrado en el art. 4 del Decreto-ley 14/1999, cuyo efectivo cumplimiento exigiría la admisibilidad de los certificados que reunieran determinadas condiciones de seguridad con independencia de la entidad que los hubiera expedido.

Una mención especial resulta conveniente por lo que se refiere a la acreditación de la representación de las personas jurídicas o, en su caso, de la representación acreditada a través de escritura notarial o certificación registral. Si bien los denominados certificados de atributos expedidos por cualquier prestador permitirían acreditar la actuación por representación, su eficacia resultaría insuficiente cuando resulte precisa la intervención de un fedatario público. En estos casos sólo podría admitirse que el documento acreditativo de la representación estuviera firmado digitalmente por un Notario o Registrador mercantil, quienes habrán de utilizar los certificados expedidos por el prestador autorizado al efecto. A este respecto debe recordarse que los arts. 107 y ss. de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, establece que la obligación de los notarios, registradores de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles de disponer de sistemas telemáticos para la emisión, transmisión, comunicación y recepción de información, así como una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido con un dispositivo seguro de creación de firma<sup>6</sup>.

Este mismo sistema puede extenderse al supuesto en que deban aportarse documentos expedidos por otra Administración Pública, de manera que el ciudadano podría remitir una copia en soporte informático del mismo firmada digitalmente por el órgano competente. Incluso, cuando dicha posibilidad se contemplara expresamente, la comunicación interadministrativa telemática podría realizarse directamente sin intervención del particular o, al menos con su consentimiento, tal y como permite el apartado cuarto de la disposición adicional decimoctava LRJPA<sup>7</sup>. Ahora bien, dado que este precepto se refiere a supuestos en que la comunicación telemática con la Administración es preceptiva, no



<sup>6</sup> Según dispone el art. 110 de la referida Ley, los notarios y registradores podrán remitir telemáticamente utilizando su firma electrónica documentos públicos, comunicaciones, partes, declaraciones, solicitudes, certificaciones o copias simples dirigidas a las Administraciones Públicas o los particulares.

<sup>7</sup> A tenor de este precepto introducido por la Ley 24/2001, "la aportación de certificaciones tributarias o de Seguridad Social junto con las solicitudes y comunicaciones a que se refieren los apartados anteriores se sustituirá, siempre que se cuente con el consentimiento expreso de los interesados, por la cesión de los correspondientes datos al órgano gestor por parte de las Entidades competentes".



se comprende la exigencia del consentimiento expreso del interesado por cuanto al preverse la cesión en una norma con rango de ley se cumple con las exigencias de la normativa sobre protección de los datos de carácter personal, por lo que se abre una vía para introducir documentos en soporte papel en el seno de un procedimiento que, en principio, está llamado a tramitarse en soporte informático de forma exclusiva<sup>8</sup>.

#### 4.- El recibo telemático de la presentación efectuada por idéntico medio

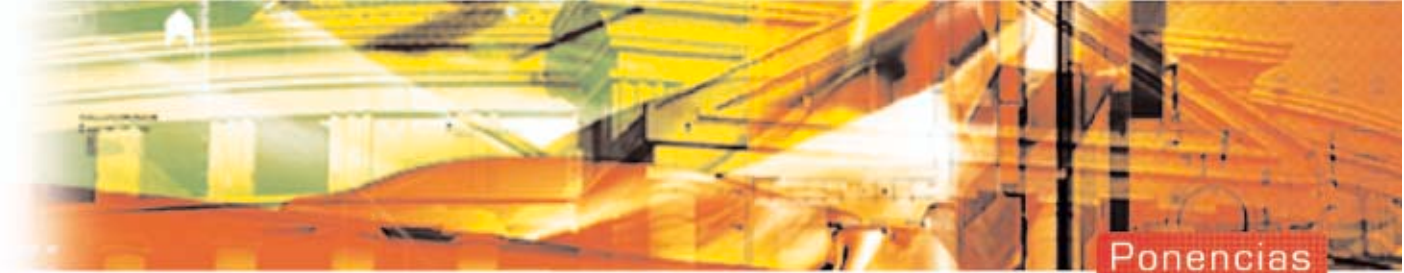
Según dispone el art. 70.3 LRJPA, el ciudadano podrá exigir el correspondiente recibo de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presente a las Administraciones Públicas, derecho cuyo contenido se precisa en el art. 6 R.D. 772/1999. En concreto, el precepto reglamentario prevé el supuesto de que el ciudadano realice la presentación a través de medios telemáticos, en cuyo caso “el recibo se expedirá de acuerdo con las características del soporte, medio o aplicación y deberá reunir los requisitos expresados en los apartados anteriores”. En todo caso, aun cuando no se prevea expresamente, parece una exigencia lógica que el recibo se transmita telemáticamente al interesado cuando haya utilizado esta vía para presentar sus escritos, solicitudes y comunicaciones ante la Administración, pues de otra manera se le obligaría a desplazarse físicamente a las dependencias administrativas para obtener constancia de una actuación realizada a distancia.

Admitida la emisión del recibo en soporte informático y su envío telemático al interesado hay que referirse al cumplimiento del resto de los requisitos que el referido precepto reglamentario prevé con carácter general, atendiendo a las singularidades que plantean los registros telemáticos. En este caso resultan de aplicación las reflexiones que se realizaron anteriormente respecto de la falta de intervención humana directa en la comunicación de las incidencias que impi-



<sup>8</sup> A este respecto han de tenerse en cuenta algunas experiencias sobre simplificación documental en el Derecho comparado, singularmente en Italia, donde a través del Texto único de las disposiciones vigentes en materia de documentación administrativa se ha intentado reducir la circulación de documentos administrativos a través de la “autocertificación” y la “documentación de oficio”. En relación con el alcance de estas previsiones, véase el interesante trabajo de César CIERCO SEIRA “La simplificación documental en Italia”, de próxima publicación, al que he tenido acceso por gentileza de su autor.





dan la presentación telemática, de manera que no cabría oponer la inexistencia absoluta de elemento subjetivo alguno en la actuación administrativa. Mayores problemas plantean por el contrario cuestiones como el contenido del recibo a expedir, el formato en que deba constar o, en su caso, el momento en que el interesado ha de recibirlo, aspectos todos ellos previstos con carácter general por el art. 6 R.D. 772/1999.

Por lo que se refiere al contenido, el citado precepto exige alternativamente que la acreditación consista en una copia fiel del documento en la que se haga constar el lugar y la fecha de presentación o, por el contrario, en un recibo propiamente dicho en el que se refleje “el remitente, el órgano destinatario y un extracto del contenido de la solicitud, escrito o comunicación”. En consecuencia, no basta con que el registro telemático ofrezca al ciudadano únicamente un número o código de registro o un epígrafe expresivo de la naturaleza del documento presentado<sup>9</sup>, siendo preceptiva la consignación de al menos un resumen del contenido de la presentación realizada que habrá de manifestarse de forma comprensible para el interesado<sup>10</sup>.

En relación con el soporte del recibo, su expedición por vía telemática determina que haya sido originalmente generado por medios informáticos, de manera que no parece justificado que se exija preceptivamente al interesado su impresión en formato papel para acreditar la presentación realizada por cuanto no quedarían debidamente garantizadas las exigencias de integridad a que se refiere el art. 45.5 LRJPA<sup>11</sup>. En todo caso, esta posibilidad ha de quedar a la elección del interesado, quien podría optar por la versión impresa de la acreditación asumiendo por tanto la carga de soportar eventuales diferencias entre la documentación presentada y la obrante en poder de la Administración o conservar el recibo en el soporte en que fue originalmente emitido, de ahí que ante esta eventualidad la Administración competente deba establecer las oportunas medidas técnicas que garanticen la inalterabilidad o al menos que su alteración pueda ser advertida de este documento informático remitido por vía telemática.

<sup>9</sup> Véase a modo de ejemplo la disposición tercera de la Orden HAC/1025/2002, de 7 de mayo, o el apartado 1.1.5 del Anexo III de la Orden del Ministerio de Economía de 26 de diciembre de 2001, según el cual “el sistema devolverá en pantalla los datos del documento presentado, mediante el preimpreso FR3, indicando la persona que presenta el recurso o reclamación, la dirección del correo electrónico para envío de notificaciones al interesado, la fecha de presentación, el número de orden dentro del Registro Telemático que hace el recurso, la fecha y hora en que queda registrado en el Registro Telemático el recurso y la huella digital generada”.

<sup>10</sup> En el caso de la Resolución de 11 de diciembre de 2001, de la Dirección General de la AEAT, su disposición cuarta prevé la devolución “en pantalla del escrito de presentación de la solicitud validado con un código electrónico de 16 caracteres, además de la fecha y hora de presentación”.

<sup>11</sup> A este respecto, entre otros ejemplos, véase el apartado tercero de la disposición tercera de la Orden HAC/1025/2002, de 7 de mayo, o el apartado 1.d) de la disposición decimotercera de la Orden HAC/536/2002, de 7 de marzo.

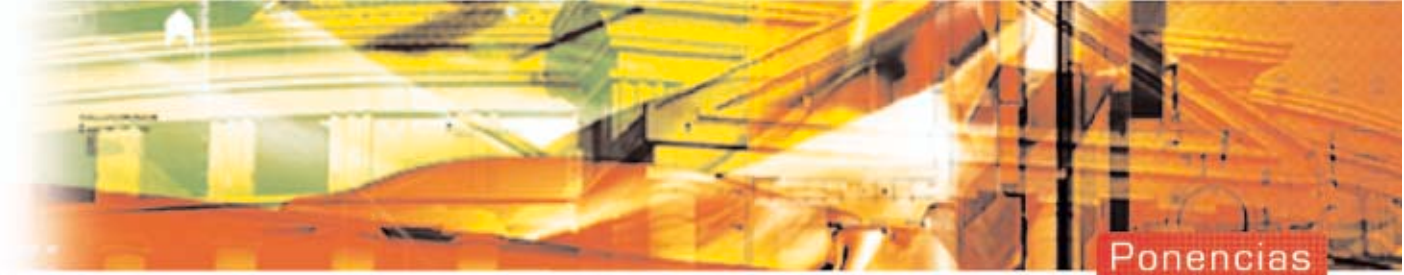


Finalmente, es preciso señalar que el art. 6.1 R.D. 772/1999 exige que la expedición del recibo se efectúe “en el mismo momento de la presentación de la solicitud”, de manera que la emisión de la acreditación debe ser automática y la puesta a disposición del interesado no puede posponerse más allá de lo razonable por motivos técnicos. En consecuencia, cuando el medio telemático permita esta simultaneidad ætal y como sucede singularmente con las presentaciones realizadas a través del sitio web de la Administración correspondienteæ, no puede aceptarse que la comunicación del recibo pueda realizarse mediante el correo electrónico por cuanto se traslada al interesado la carga de consultar su buzón para recibir dicha constatación<sup>12</sup>. Además, existe un argumento jurídico adicional que impide utilizar con exclusividad este medio telemático cuando se pretenda emplear la dirección de correo electrónico asociada a la firma electrónica: el carácter voluntario de las notificaciones telemáticas garantizado por los arts. 105.8 de la Ley General Tributaria y 59.3 LRJPA se vería vulnerado por cuanto el simple hecho de disponer del oportuno certificado digital y realizar una presentación telemática no implica necesariamente la admisión de esta vía de comunicación, exigiéndose en todo caso una declaración expresa al respecto por parte del interesado al amparo de los referidos preceptos. En todo caso, tal y como prevén estos últimos, la admisibilidad de la notificación practicada en la dirección electrónica del interesado requiere un previo desarrollo reglamentario que especifique las circunstancias en que habrá de practicarse, especialmente por lo que se refiere a las condiciones que deba reunir el proveedor de servicios responsable de la gestión de las direcciones electrónicas.

## 5.- La eficacia temporal de la presentación telemática: ¿cuándo se entiende producida la presentación de los escritos, solicitudes y comunicaciones?

El carácter telemático de la comunicación que el ciudadano entable con la Administración Pública puede conllevar ciertos problemas en orden a la determinación del momento en que haya de entenderse presentado el escrito en el registro del órgano competente, circunstancia de gran trascendencia en orden a la determinación del plazo máximo para resolver æy, en el caso de la normativa administrativa común, notificar el acto resolutorioæ y la consecuente formación del silencio administrativo.

<sup>12</sup> Véase al respecto el apartado quinto del Anexo III de la Resolución de 11 de abril de 2002, del Comisionado para el Mercado de Tabacos, que no obstante lo prevé con carácter adicional a la presentación inmediata en pantalla de los datos de registro.

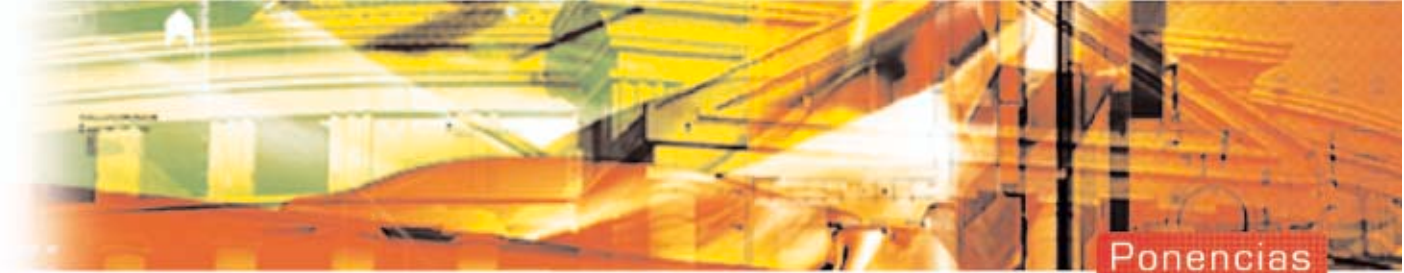


Sin perjuicio de que pueda establecerse una solución diversa por la normativa tributaria que resulte específicamente aplicable al amparo de lo dispuesto en el art. 23 de la Ley 1/1998, la resolución de esta importante cuestión ha de abordarse a partir de la regulación general de los registros administrativos. En concreto, el art. 4.2 párrafo 2 del R.D. 772/1999 considera como registro del órgano competente cualquiera de los pertenecientes al departamento que tenga atribuida la iniciación de dicha tramitación, por lo que la remisión de los escritos, solicitudes y comunicaciones a través del registro telemático y, en concreto, su recepción en el mismo podrá determinar automáticamente el inicio del plazo para dictar resolución expresa y notificarla a los efectos prevenidos en el art. 42.4 LRJPA. Esta conclusión puede admitirse únicamente en el supuesto de que la utilización del registro telemático se encuentre restringida a los trámites y procedimientos del órgano administrativo que lo creó de acuerdo con lo previsto en el art. 38.9 LRJPA, mientras que si el registro telemático sirviera para la recepción de escritos, solicitudes y comunicaciones dirigidos a diversos órganos pertenecientes a la misma entidad será necesario esperar a la efectiva llegada al registro propio del competente.

En estos casos, la necesidad de realizar una nueva comunicación telemática a este último desde el registro principal de la respectiva entidad nos plantea ciertas dificultades añadidas. En primer lugar, no es admisible que la disposición de creación del registro telemático prevea su utilización respecto de trámites y procedimientos competencia de órganos que carezcan de un registro informatizado apto para recibir comunicaciones telemáticas de otros órganos pertenecientes a la misma entidad. Esta posibilidad resultaría contraria al sentido de las limitaciones fijadas por el propio art. 38.9 LRJPA, esto es, impedir los inconvenientes que en orden a la identificación fidedigna del remitente y la integridad de los documentos y escritos presentados telemáticamente plantearía su posterior remisión a un órgano que no disponga de los medios técnicos necesarios para recibirlos por la misma vía. En segundo lugar, aunque no existe con carácter general una obligación precisa en orden a la remisión inmediata de los escritos, solicitudes y comunicaciones al órgano competente para su tramitación<sup>13</sup>, lo cierto es que la dilación en dicha tarea únicamente encontraría justificación suficiente en la existencia de impedimentos técnicos. Así pues, en ausencia de estos inconvenientes, el envío por medios telemáticos debería ser inmediato una vez haya quedado constancia en el registro principal de los datos exigidos por el art. 38 LRJPA y el art. 12.4 párrafo segundo del R.D. 772/1999, sobre todo teniendo en cuenta la obligación de asegurar la plena interconexión e integración de las distintas oficinas de registro instaladas en soporte infor-

<sup>13</sup> Resulta por tanto ejemplar que la disposición quinta de la Resolución de la Dirección General de la AEAT, de 11 de diciembre de 2001, prescriba que "una vez registrados los documentos, se cursarán sin dilación a los órganos administrativos competentes por medios informáticos".





mático que contempla el art. 12.3. En consecuencia, como regla general ha de admitirse que en el caso de la utilización por el ciudadano de los registros telemáticos la fecha de registro en el mismo coincidirá con la de entrada de la petición cursada en el registro del órgano competente para su tramitación<sup>14</sup>.

En relación con la eficacia temporal de las actuaciones realizadas a través de un registro telemático, es preciso resaltar que el art. 38.9 LRJPA establece con carácter básico que puedan presentarse las solicitudes, escritos y comunicaciones “todos los días del año durante las veinticuatro horas”, previsión que obliga a reinterpretar los criterios generales establecidos en orden al cómputo de los plazos. A estos efectos, si la recepción tuviera lugar en un día inhábil para el órgano o entidad destinatarios la presentación se entenderá efectuada el día hábil siguiente, solución plenamente justificada por cuanto los plazos nunca pueden finalizar en día inhábil por exigencia del art. 48.3 LRJPA. Sin embargo, no se ha previsto expresamente el supuesto de que el día inhábil lo fuere únicamente en el municipio o Comunidad Autónoma donde residiese el interesado, supuesto en cabría admitir que la presentación tuvo lugar en la fecha en que efectivamente se produjo aun cuando por aplicación del art. 48.5 LRJPA el plazo finalizara el día hábil siguiente.

Finalmente, las reglas generales sobre cómputo de plazos han de ser adaptadas para contemplar los supuestos en que por razones técnicas ajenas al interesado no fuera posible la presentación telemática. En estos supuestos, cuando el problema se prolongara a lo largo de una parte considerable del plazo inicialmente previsto o se produjese en el último día del mismo debería contemplarse una ampliación automática pues, de lo contrario, se estaría vulnerando el derecho de los interesados a la presentación telemática de los escritos, solicitudes y documentos reconocido por la Administración competente al admitir esta vía de relación con los ciudadanos. Esta interpretación se encuentra especialmente reforzada cuando, de conformidad con la disposición adicional decimoctava LRJPA, necesariamente hayan de utilizarse medios telemáticos, pues en estos casos no sólo se dificultaría la relación administrativa sino que, sencillamente, se estaría impidiendo.



<sup>14</sup> No obstante, debe tenerse en cuenta que esta conclusión puede ser excepcionada por exigencias del Derecho Comunitario cuando la Administración estatal o autonómica encargada de la tramitación se limite a realizar meras tareas de gestión del procedimiento correspondiente, por lo que serían de aplicación preferente la normativa comunitaria. Este es el caso de la Orden ECO/1101/2002, de 13 de mayo, por la que se regula la presentación por vía telemática de determinadas solicitudes en materia de Comercio Exterior, cuya disposición tercera altera las reglas generales sobre cómputo de plazos debido a las singulares previsiones del Reglamento de la Comisión 1291/2000, de 9 de junio.