

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Alguns aclariments del Tribunal Suprem sobre el Reial decret 203/2021

09-09-2022

El Tribunal Suprem ha dictat recentment les sentències de [25 de maig de 2022](#) i de [30 de maig de 2022](#) sobre el [Reial decret 203/2021, de 30 de març](#), pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics. Només la segona, dictada en el recurs contenciós administratiu interposat per la Generalitat de Catalunya, estima parcialment la demanda, però en relació amb una única pretensió, que comporta la declaració de nul·litat de la disposició transitòria primera del Reial decret. Malgrat tot, resulten interessants algunes de les consideracions del Tribunal Suprem, que ens aporten material per interpretar no només el Reial decret 203/2022 sinó també les lleis 39/2015 i 40/2015.

A continuació farem una extracció per matèries centrant-nos més en la doctrina establerta que en la qüestió pròpiament litigiosa. Si no s'indica una altra cosa, els pronunciaments del Tribunal Suprem corresponen a la Sentència de 30 de maig de 2022.

1. Sobre la realització d'actes presencials quan la relació electrònica amb l'Administració és obligatòria. Respecte a l'exigència de l'article 3.1 del Reial decret 203/2021 que la relació electrònica per als subjectes obligats s'estengui a "la realització de qualsevol tràmit", el Tribunal Suprem puntualitza en la Sentència de 25 de maig de 2022 que "la previsión legal del artículo 14.2 de la Ley 39/2015 [...], no veda que determinados actos procedimentales se sigan realizando de forma presencial tal como lo requiera la normativa específica reguladora del procedimiento, ni que para tales actos pueda ser asistido por Abogado u otro profesional, ya que no cabe eludir que dicho precepto se refiere a los actos de comunicación, cuya práctica no puede suponer una merma de los derechos que configuran el estatuto del interesado en el procedimiento administrativo en los términos del artículo 53 del citado texto legal".

2. Sobre els efectes temporals del canvi de manera de comunicació entre la persona física i l'Administració. L'article 3.2 del Reial decret 203/2021 estableix, en relació amb l'exercici del dret a relacionar-se electrònicament amb les administracions públiques de les persones físiques no obligades a fer-ho, i en la part que interessa, que "La voluntat de relacionar-se electrònicament o, si s'escau, de

deixar de fer-ho quan ja s'hi havia optat anteriorment, es pot efectuar en una fase posterior del procediment, si bé s'ha de comunicar a l'òrgan esmentat de manera que en quedi constància. En tots dos casos, els efectes de la comunicació es produeixen a partir del cinquè dia hàbil següent a aquell en què l'òrgan competent per tramitar el procediment n'hagi tingut constància".

El Tribunal Suprem, en la Sentència de 25 de maig de 2022, considera compatible aquesta regulació amb la que estableix l'article 14.1 de la Llei 39/2015, perquè "se trata de supuestos de colaboración reglamentaria cuya finalidad es permitir incorporar los medios electrónicos a la actividad de la Administración de forma racional, fijando las reglas mínimas para garantizar la actuación eficaz de la Administración, debiendo tener en cuenta que la incorporación al sistema electrónico, o su abandono, requiere de unas comprobaciones previas (firma electrónica, revisión de las notificaciones personales), que deben efectuar los funcionarios públicos encargados de la tramitación del procedimiento administrativo de forma ágil pero también segura".

3. Sobre la interoperabilitat

El Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics (en endavant, Reglament) defineix la interoperabilitat com la capacitat dels sistemes d'informació i, per tant, dels procediments als quals donen suport, de compartir dades i possibilitar l'intercanvi d'informació entre si.

El Tribunal Suprem indica que la modificació de les lletres *n*, *ñ*, *o*, *p* i *t* de l'apartat 1 de la disposició addicional primera del Reial decret 4/2010, de 8 de gener, pel qual es regula l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat en l'àmbit de l'Administració electrònica, que estableix la relació de les normes tècniques d'interoperabilitat que s'han de desenvolupar i que han de ser de compliment obligatori per a les administracions públiques, "se limita a enumerar las normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas, limitándose a anunciarlas pero sin predeterminedar su contenido ni concretar su alcance; de manera que la disposición adicional impugnada no introduce una nueva regulación, ni impone obligaciones ni requisitos específicos a las Administraciones, lo que solo sucederá cuando sobrevenga el ulterior desarrollo de esas normas técnicas que ahora únicamente se enumeran".

En relació amb la modificació de la lletra *a* de l'apartat 4 de la disposició addicional primera del Reial decret 4/2010, que estableix que s'ha de desenvolupar com a instrument per a la interoperabilitat un sistema d'informació administrativa, que és un "inventari de procediments administratius, serveis prestats i altres actuacions administratives que generin documentació pública, que contingui informació d'aquests classificada per funcions i amb indicació del seu nivell d'informatització, així com informació sobre les interfícies amb l'objectiu d'afavorir la interacció o, si s'escau, la integració dels processos", el Tribunal Suprem també indica que "el cambio que introduce el Real Decreto 203/2021 es de mera denominación, de manera que aquel inventario de procedimientos administrativos y servicios prestados que ya venía previsto en el Real Decreto 4/2010 pasa a denominarse ahora 'Sistema de Información Administrativa'. Pero, más allá de esa nueva designación, la regulación del inventario no se ha visto alterada".

En relació amb l'apartat 3 de l'article 21 del Reglament, el qual estableix que "en les comunicacions de documents electrònics a altres òrgans, organismes o entitats, i quan així ho determinin les parts implicades, la interoperabilitat s'ha de garantir mitjançant la superposició al codi segur de verificació d'un segell electrònic dels que disposa l'article 42 de la Llei 40/2015", el Tribunal Suprem fa una interessant interpretació del que estableix l'article 45.2 de la Llei

40/2015 en utilitzar la paraula “pot” quan estableix que, "amb la finalitat d'afavorir la interoperabilitat i possibilitar la verificació automàtica de la signatura electrònica dels documents electrònics, quan una administració utilitzi sistemes de signatura electrònica diferents dels basats en un certificat electrònic reconegut o qualificat, per remetre o posar a disposició d'altres òrgans, organismes públics, entitats de dret públic o administracions la documentació signada electrònicament, pot superposar un segell electrònic basat en un certificat electrònic reconegut o qualificat".

Referent a això, el Tribunal Suprem considera que en un cas com aquest pot resultar equívoc la utilització del terme “pot”, perquè la seva pròpia jurisprudència ha destacat que, de vegades, en els textos legals s'empren expressions inadequades i que "Cuando un acto administrativo es reglado no procede usar la expresión 'podrá' sino 'deberá'".

En aplicació d'aquesta doctrina, el Tribunal Suprem conclou que quan l'article 45.2 de la Llei 40/2015 utilitza l'expressió "pot superposar un segell electrònic", "no está aludiendo a una opción entre dos o más alternativas posibles e indistintas sino que se refiere a una actuación que habrá de emprenderse, o no, en función de que concurren determinadas circunstancias. Si estas concurren la Administración deberá actuar como se indica; en otro caso, no será necesario. De ahí que la utilización del término 'podrá' habrá de entenderse como 'deberá' si concurre el supuesto previsto en la norma. Entendemos por ello que, según el precepto legal, la superposición del sello electrónico resulta procedente cuando concorra el supuesto previsto en el artículo 45.2 de la Ley 40/2015 [...]".

Respecte a l'article 44.3 del Reglament, que regula la notificació a través de la Direcció Electrònica Habilitada Única, i que imposa en el seu darrer incís que "Totes les administracions públiques i els seus organismes públics i entitats de dret públic vinculats o dependents han de col·laborar per establir sistemes interoperables que permetin que les persones físiques i jurídiques puguin accedir a totes les seves notificacions mitjançant l'adreça electrònica habilitada única [...]", "el Tribunal Suprem aclareix que si una administració s'adhereix voluntàriament al sistema de notificació a través de la Direcció Electrònica Habilitada Única, la interoperabilitat queda *per se* assegurada, però si no s'hi adhereix cal habilitar un mecanisme que garanteixi la interoperabilitat entre les administracions, per tal que totes les persones interessades puguin accedir a les seves notificacions malgrat que aquestes no hagin estat practicades per mitjà de la Direcció Electrònica Habilitada Única sinó de la seu electrònica de l'administració actuant".

A l'últim, en l'anàlisi de l'article 60.2 del Reglament, que exigeix que les interconnexions dels registres de les administracions públiques es facin mitjançant un sistema d'interconnexió de registres (SIR) gestionat pels ministeris competents, el Tribunal Suprem indica que aquesta determinació és plenament congruent amb el mandat de l'article 16.4 de la Llei 39/2015, que exigeix la plena interoperabilitat entre els registres de totes les administracions, i que en l'ulterior desenvolupament reglamentari s'habiliti un mecanisme, com és el Sistema d'Interconnexió de Registres, perquè per mitjà d'aquest es puguin dur a terme les interconnexions entre els registres.

4. Sobre la regulació de la seu electrònica

En l'anàlisi de la compatibilitat entre l'article 10.2 del Reglament, que estableix la publicitat obligatòria de l'acte de creació o supressió d'una seu electrònica o d'una seu electrònica associada en el butlletí oficial que correspongui, i l'article 38.3 de la Llei 40/2015, el Tribunal Suprem resol que "guarda entera correspondencia con aquellas exigencias legales a las que antes nos hemos

referido (artículo 38.3 de la Ley 40/2015) de que la creación de las sedes electrónicas ha de sujetarse a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad y de que, en todo caso, debe garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas".

De la mateixa manera, en el contrast entre les determinacions de l'article 11, apartats 1 i 2, del Reglament, que estableix detalladament el contingut i els serveis associats de les seues electròniques i seues associades, i l'article 38.3 de la Llei 40/2015, el Tribunal Suprem indica que el fonament legal d'aquest desenvolupament reglamentari es troba en altres apartats de l'article 38 de la Llei 40/2015:

"Esos otros apartados del precepto legal incorporan exigencias tales como que el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma (artículo 38.2); que las sedes electrónicas han de disponer de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias (artículo 38.4); o que la publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos (artículo 38.5). Pues bien, a esos principios y exigencias que el artículo 38 de la Ley 40/2015 establece en relación con las sedes electrónicas viene a servir de desarrollo el artículo 11 del Real Decreto 203/2021 en sus distintos apartados. En concreto, el apartado 1 enuncia el contenido mínimo que las sedes electrónicas han de tener a disposición de las personas interesadas; y el artículo 11.2 enumera los servicios mínimos ('al menos') que las sedes electrónicas han de tener a disposición de los interesados."

5. Sobre els atributs que han de contenir els certificats electrònics per identificar persones interessades davant les administracions públiques

El Tribunal Suprem assenjala que l'article 27.1 del Reglament, quan imposa que els sistemes basats en certificats qualificats de signatura electrònica admesos per les administracions públiques per a la identificació electrònica de persones físiques han de contenir com a atributs, almenys, el seu nom i cognoms i el seu número de document nacional d'identitat, número d'identificació d'estranger o número d'identificació fiscal que consti com a tal de manera inequívoca, exigència que no apareix a l'article 9 de la Llei 39/2015, té la base legal en l'article 6.1.a de la [Llei 6/2020, d'11 de novembre](#), reguladora de determinats aspectes dels serveis electrònics de confiança, que sí que ho exigeix, i en les dels apartats 1 i 2.a de l'article 9 de la Llei 39/2015, perquè "cuando el artículo 9.2.a -al que expresamente remite el precepto reglamentario impugnado- califica a los 'certificados electrónicos cualificados de firma electrónica' como sistema hábil (junto a otros que allí se enumeran) para que los interesados puedan identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas, debe entenderse que tales certificados han de contener los datos a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo 9 de la Ley 39/2015, donde se establece que 'las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente'".

6. Sobre la presentació de documents en suport no electrònic a través de les oficines d'assistència en matèria de registres i la seva digitalització

El Tribunal Suprem examina l'article 39.3 del Reglament, que estableix que "Els documents en suport no electrònic s'han de presentar a través de les oficines d'assistència en matèria de registres. Quan es presentin documents originals o còpies autèntiques en suport no electrònic, des del moment en què es digitalitzin de conformitat amb el que disposin les normes tècniques d'interoperabilitat corresponents, tenen la consideració de còpia electrònica autèntica de document en suport paper amb la mateixa validesa per a la seva tramitació que els documents aportats en suport paper [...]".

Com a primera consideració, el Tribunal Suprem indica que "cuando el artículo 39.3 impugnado alude a la presentación de documentos en soporte no electrónico [...] a través de las oficinas de asistencia en materia de registros' no se está refiriendo a un tipo concreto de departamento u oficina en el que hubieran de presentarse aquellos documentos. Sencillamente, el precepto reglamentario está aludiendo a los documentos que hayan sido presentados de forma 'presencial', que no es sino uno de los canales que se contemplan en el artículo 4 del propio Real Decreto 203/2021 [...]".

En segon lloc, el Tribunal Suprem aclareix que el referit article no estableix "que solo los documentos originales o copias auténticas puedan ser digitalizados; lo que la norma reglamentaria dispone es que los documentos originales o copias auténticas [...] que sean digitalizados [...] tendrán la consideración de copia electrónica auténtica [...]".

I, a l'últim, indica que si el procés de digitalització dels documents es fa de forma correcta el document digitalitzat manté la mateixa rellevància i eficàcia que el document original: si es tracta d'un document original o d'una còpia autèntica, la digitalització donarà lloc a una còpia electrònica autèntica del document en suport paper; la qual cosa no passarà si es digitalitza una còpia simple, sense que es pugui produir una "elevació de rang" per la qual una còpia simple pugui passar a convertir-se en una còpia electrònica autèntica.

Així mateix, en examinar l'article 47 del Reglament, que regula els requisits de validesa i eficàcia de les còpies autèntiques dels documents, es pronuncia sobre el valor probatori de les còpies autèntiques, i a aquest efecte recorda que en el procediment administratiu la valoració de la prova s'ha de fer d'acord amb els criteris que estableix la Llei d'enjudiciament civil, de la qual cosa resulta que "los documentos privados que no sean originales, o copia auténtica de uno original, serán necesariamente una copia simple; y de una copia simple no puede expedirse una copia auténtica -a la que habría que atribuir la misma validez y eficacia que a los documentos originales- sino, únicamente, otra copia simple".

7. Sobre l'avís de la posada a disposició d'una notificació

Respecte a la determinació de l'article 43.2 del Reglament, que estableix l'obligació de fer la primera notificació en paper quan no es disposi de dades de contacte per practicar l'avís de posada a disposició, en contrast amb l'obligació per a determinats subjectes de relacionar-se electrònicament amb l'administració establerta a l'article 14.2 de la Llei 39/2015, el Tribunal Suprem assenyala que la dita notificació en paper "tiene como finalidad, precisamente, hacer viable la remisión del aviso a que se refiere el artículo 41.6 de la Ley 39/2015; y ello mediante la realización de una primera notificación en papel en la que se advierte al interesado que las

sucesivas se practicarán en forma electrónica e indicándole que a tal efecto puede identificar un dispositivo electrónico, una dirección de correo electrónico o ambos para el aviso de la puesta a disposición de las notificaciones electrónicas posteriores".

En la Sentència de 25 de maig de 2022, el Tribunal Suprem fa esment de la naturalesa específica de l'avís, i assenyala que és un mer recordatori que es remet a la persona interessada que està pendent la notificació d'un acte administratiu i que en cap cas eximeix l'Administració de notificar aquest acte de manera legal. Sobre la possible incompatibilitat de la regulació de l'avís establerta a l'article 41.6 de la Llei 39/2015 amb la doctrina del Tribunal Constitucional respecte al sistema de notificació dels actes processals a través de Lexnet, la mateixa sentència manifesta que no existeix "en cuanto no se prevé que el aviso por la Administración sea imprescindible para que se pueda construir la excepción procesal del acto consentido contra el administrado y en favor de la decisión de la Administración, porque lo que exige el principio de seguridad jurídica es que la notificación se practique al interesado de la forma legalmente prevista en los artículos 40, 41 y 42 del citado texto legal, y que, con independencia de que se realice en papel o por medios electrónicos, se garantice plenamente al interesado el conocimiento de la resolución administrativa que le permita utilizar todos los medios de defensa que considere adecuados para defender sus derechos e intereses legítimos".

8. Sobre la informació a donar a la persona interessada abans que accedeixi al contingut de la notificació posada a disposició electrònicament

L'article 45.1 del Reglament estableix que "Amb caràcter previ a l'accés al contingut de la notificació posada a disposició de l'interessat a la seu electrònica o seu electrònica associada del seu emissor, se l'ha d'informar que d'acord amb el que estableixen els articles 41 i 43 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, la compareixença i l'accés al contingut, el rebuig exprés de la notificació o bé la presumpció de rebuig perquè hagi transcorregut el termini de deu dies naturals des de la posada a disposició de la notificació sense que hagi accedit al seu contingut, donen per efectuat el tràmit de notificació i es continua el procediment".

El Tribunal Suprem, per identificar el fonament legal de l'obligació que s'imposa a l'Administració de posar a disposició de la persona destinatària de la notificació d'una determinada informació, considera que "la exigencia de proporcionar al administrado una adecuada información sobre los efectos del acceso a la notificación o el eventual rechazo de esta guarda cumplida correspondencia con el derecho que la Ley reconoce al interesado en un procedimiento administrativo a ser debidamente informado de los requisitos y efectos de las actuaciones que se propongan realizar (artículo 53.1.f de la Ley 39/2015). Y parece también indudable que una información al ciudadano como la que se contempla en el artículo 45.1 que estamos examinando es reflejo y desarrollo de varios de los principios que han de informar la actuación de las administraciones públicas, como son los de servicio efectivo a los ciudadanos, claridad y proximidad a estos y transparencia de la actuación administrativa (artículo 3.1.a, b y c de la Ley 40/2015); así como la necesidad de observancia del principio de proporcionalidad y de elegir la medida menos restrictiva (artículo 4.1 de la misma Ley 40/2015); y, en fin, el derecho de los administrados a ser tratados con respeto y deferencia y a que las administraciones públicas les faciliten el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 13.e de la Ley 39/2015)".

9. Sobre l'obtenció electrònica de documents que estiguin en poder de les administracions públiques

L'article 61.2 del Reglament inclou una determinació complementària en relació amb el dret de les persones interessades, establerta en l'article 28.2 i 3 de la Llei 39/2015, que és no aportar documents que ja es trobin en poder de l'administració actuant o hagin estat elaborats per qualsevol altra administració, i en aquest cas l'administració actuant pot consultar o recaptar aquests documents, tret que la persona interessada s'hi oposi (encara que no és possible aquesta negativa quan es tracti d'actuacions administratives sancionadores o d'inspecció); i la citada administració actuant els ha de recaptar electrònicament mitjançant les seves xarxes corporatives o mitjançant una consulta a les plataformes d'intermediació de dades, i a aquests efectes la persona interessada haurà d'indicar en quin moment i davant quin òrgan administratiu va presentar els citats documents. Així "Excepcionalment, en cas que no es pugui dur a terme l'accés electrònic a les dades mitjançant la consulta a què es refereix la lletra anterior, es pot sol·licitar per altres mitjans habilitats a aquest efecte i s'ha de conservar la documentació acreditativa de la circumstància que va impossibilitar l'accés electrònic esmentat, que s'ha d'incorporar a l'expedient".

El Tribunal Suprem dona la conformitat a aquesta determinació perquè opera com a garantia del compliment de l'article 28.2 i 3 de la Llei 39/2015 i només condueix al fet que quedi constància en l'expedient de si la impossibilitat d'accés electrònic als documents és deguda a una mala pràctica administrativa o a un incompliment de la persona interessada.

10. Sobre la conservació i la destrucció dels documents

L'article 53 del Reglament regula el temps de conservació i destrucció dels documents, i en particular l'obligació de totes les administracions públiques de conservar a disposició de la persona interessada durant sis mesos -tret que l'administració corresponent estableixi reglamentàriament un termini més gran- els documents presentats en suport paper, o en format electrònic dins d'un dispositiu que, un cop digitalitzats o incorporats a l'expedient, no li puguin ser retornats en el moment de la presentació.

El Tribunal Suprem confirma les determinacions esmentades, que s'han d'entendre que s'han dictat en exercici de la competència de l'Estat de garantir un tracte comú a la ciutadania en les relacions amb les diferents administracions públiques establert en l'article 149.1.18 de la Constitució.

Però el Tribunal Suprem no arriba a la mateixa conclusió i declara nul el precepte quan examina la disposició transitòria primera del Reial decret 203/2021, que en la part que més interessa estableix que "Un cop transcorreguts dos anys des de l'entrada en vigor d'aquest Reial decret, els documents en suport no electrònic que estiguin a les oficines d'assistència en matèria de registres i dels quals s'hagi obtingut una còpia electrònica autèntica de conformitat amb els requisits que estableixen l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat i la seva normativa tècnica complementària, per al seu registre i incorporació a l'expedient electrònic corresponent, es poden eliminar en les mateixes condicions que estableix aquest Reial decret".

A diferència del precepte examinat anteriorment, la disposició transitòria es refereix només als documents presentats abans de l'entrada en vigor del Reial decret 203/2021, perquè d'una altra manera s'encavalcaria amb les determinacions de l'article 53, i als documents presentats en qualsevol data anterior a l'entrada en vigor del Reial decret, independentment que el procediment al qual pertanyen estigui encara en tramitació o ja conclòs. Per aquesta última raó, diu el Tribunal Suprem, "no cabe entender en este caso que la finalidad de la norma sea la de

garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con las distintas administraciones públicas. Todo indica que, más bien, su principal objetivo consiste en abordar un problema de gestión y depuración de archivos documentales; y esta es, ciertamente, una cuestión meramente organizativa".



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia