

La nueva *vacatio legis* de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

¿Es realmente un respiro? Especial mención de los registros electrónicos

ÓSCAR MARTÍNEZ PELEGRÍ

El repentino e inesperado Real Decreto-ley del último día de agosto, por el que se modifica la *vacatio legis* recogida para determinadas materias en la disposición final séptima de la Ley 39/2015, ha cogido a muchos debajo aún de la sombrilla o, cuando menos, con el pie cambiado. Las entidades públicas que, con acierto, trabajaban desde hace tiempo en una verdadera carrera de fondo hacia la plenitud de lo electrónico han visto frustradas en gran medida sus expectativas de éxito, en pro del precipitado esprint final o incluso la total desidia del resto, aterrado por los bruscos y definitivos cambios que parecían por fin adivinarse. No me aventuro a discernir el motivo real de la ampliación del plazo, pero sí a afirmar que la nueva *vacatio legis* no exonera a las Administraciones Públicas, tanto a las primeras como a estas últimas, de la implementación de todas, absolutamente todas, las herramientas de la e-Administración tal y como las configuró en su día la Ley 11/2007 (la conocida como Ley de Administración Electrónica) y la normativa autonómica de desarrollo (en Cataluña, la Ley 26/2010 y la Ley 29/2010). Y todo ello bajo el barniz electrónico con que la Ley 39/2015 impregnó el procedimiento administrativo, y cualquier actuación en general de las entidades del sector público, el cual brilla con plenitud de efectos desde octubre de 2016, al margen, absolutamente al margen, de lo que ahora y desde su promulgación prevé la disposición final séptima.



Como entre líneas puede leerse, me sumo a la crítica que de manera inmediata se ha lanzado contra esta modificación. Y, para no caer en reiteración, me limito a mencionar aquí una idea básica que resume lo que otros han dicho ya con acierto (José Ramón Chaves - delajusticia.com [<https://delajusticia.com/2018/09/03/penultima-prorroga-de-la-administracion-electronica-odisea-2020/>]; Víctor Almonacid - nosoloaytos.wordpress.com [<https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/08/31/hay-un-retraso-hasta-2020-en-la-puesta-en-marcha-de-la-adminis>]; Concepción Campos - nosoloaytos.wordpress.com [<https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/08/31/hay-un-retraso-hasta-2020-en-la-puesta-en-marcha-de-la-adminis>]), a mi modo de ver: la e-Administración no es una cuestión de plazos, sino de gestionar el cambio, y hacerlo cuanto antes mejor. Son las tareas a implementar las que deben adaptarse a los plazos legales y no al revés. Alargar plazos con la excusa de no estar suficientemente preparados (en términos tecnológicos), como aduce el Real Decreto-ley, sólo conlleva que el sistema devenga poco o nada creíble. A lo que yo añadiría (sin ser demasiado original, es cierto) que "Administración, no hay Administración electrónica; se hace Administración electrónica al andar". Y resulta muy tentador pensar que los que hasta ahora iban al esprint, o ni siquiera "andaban", dejarán de sofocarse para descansar, y continuar convencidos de que sólo ha sido un susto, una broma de mal gusto; que lo de la Administración electrónica sigue sin ir con ellos, y para qué "andar" tan pronto si tiempo hay, y más que habrá si es necesario.

En fin, no hay más ciego que el que no quiere ver. Porque lo que se ve no es, ni por asomo, un respiro. Las urgencias siguen siendo imperiosas (el pleonismo es consciente). Porque no hay más que analizar los preceptos legales implicados en relación con el registro electrónico (que es quizá la materia más sensible y trascendente de entre las mencionadas por la disposición adicional séptima) para percatarse de la magnitud de la tragedia, sobre todo en el ámbito de las entidades locales.

Con el ánimo de ser constructivo, intentaré aportar certidumbre jurídica en torno a las dudas que hasta octubre de 2020 pueden suscitarse en torno a los registros electrónicos.

De entrada, se suscitan dudas en torno a qué preceptos concretos de la Ley 39/2015, en relación con los registros electrónicos, no entran en vigor hasta dicha fecha. La cuestión no es baladí, puesto que ya ha servido como argumento para que los tribunales de lo contencioso hayan resuelto controversias sobre la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. Este es el planteamiento, por ejemplo, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha de 20 de diciembre de 2017 (Sentencia 504/2018; recurso 286/2017). En ella, la Sala conecta la entrada en vigor de la Ley 39/2015 en materia de registros electrónicos, y la correlativa vigencia del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, con la obligación de relacionarse electrónicamente con las entidades del sector público, a que se refiere el artículo 14 de la Ley 39/2015. Es decir, a tenor de que no ha entrado en vigor la Ley 39/2015 en esta materia, todo el mundo, sin excepción, puede presentar documentos en formato papel y ante los registros físicos, porque así se prevé en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992. Por tanto, una Administración Pública ha de considerar presentado correctamente, y con todos los efectos jurídicos, un documento en papel firmado de forma manuscrita por una empresa, a pesar de que las personas jurídicas son sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con el sector público, con arreglo al artículo 14 de la Ley 39/2015. De forma que, según este parecer jurisprudencial, la *vacatio legis* de la disposición final séptima afectaría no sólo al artículo 16 de la Ley 39/2015, específicamente destinado a regular los registros electrónicos, sino también otros, como el 14, con los que de forma indirecta aquél puede vincularse.

No parece que este sea el espíritu y la finalidad de la mencionada disposición final, que se refiere a materias muy concretas. Sin perjuicio de que, sin duda, una referencia a artículos y preceptos determinados de la Ley, y no a materias específicas, tanto en la disposición final como en el segundo apartado, *in fine*, de la disposición derogatoria única, habría contribuido a dotar de seguridad jurídica las actuaciones electrónicas de las entidades del sector público durante los próximos dos años. Ahora bien, en cualquier caso, por todo lo expuesto y por las reflexiones de a renglón seguido, me inclino por una interpretación restrictiva de la materias de la disposición final, que en materia de registros electrónicos afectaría sólo al artículo 16. Lo contrario nos llevaría a "rizar el rizo", en una vorágine interpretativa que podría implicar la inaplicación total de la Ley 39/2015, al menos en lo fundamental; a saber, la obligación de las Administraciones Públicas de emitir todos los documentos (y actos administrativos) en formato electrónico, previo un procedimiento enteramente electrónico, y a comunicarlos (o notificarlos) siempre por medios electrónicos (sin perjuicio de que, en ocasiones, deba practicarse también la notificación en papel). Porque, ¿acaso sería extravagante afirmar que, como no existen obligados electrónicos hasta octubre de 2020, hasta entonces tampoco es obligatorio la e-notificación? ¿O que, como no existen obligados electrónicos, las Administraciones Públicas sólo podrán emitir documentos (y actos administrativos) electrónicos cuando el interesado haya consentido, o elegido, la relación electrónica? En fin, como digo, no parece que la Ley vaya por estos derroteros...

Lo único que pretende la Ley, en realidad, es que hasta octubre de 2020 sigan existiendo dos registros (uno general físico y otro electrónico, que actúa como auxiliar del primero); que los documentos en papel sólo puedan presentarse en los registros a que se refiere el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, y los electrónicos únicamente en el registro electrónico de la Administración Pública destinataria de los mismos (como prevé el artículo 24 de la Ley 11/2007), sin perjuicio de que tanto en un caso como en el otro sea posible habilitar otros

registros a través de los oportunos convenios interadministrativos. Por contra, a partir de octubre de 2020, existirá un solo registro, que será electrónico e interoperable, y los documentos (en papel y electrónicos) podrán presentarse ante cualquier entidad del sector público. Esto es, en esencia, lo que regula el artículo 16 de la Ley 39/2015, y es bajo este prisma que debe leerse la *vacatio legis* de la disposición final séptima.

Otra de las dudas "razonables" que pueden plantearse los "esprínteres" o los "aterrados" parece girar en torno a la propia implantación del registro electrónico. A través de una rebuscada interpretación (que no por rebuscada es menos probable; el sofoco y el miedo agudizan la imaginación), ¿podemos afirmar que las Administraciones Públicas no están obligadas a disponer de registro electrónico hasta octubre de 2020?

De todos es sabido que la Ley 11/2007, en relación con las Administraciones Públicas autonómicas y locales, supeditó la obligación del registro electrónico a una condición hasta entonces novedosa, como fueron "las disponibilidades presupuestarias". Pretexto que tuvo perfecta acogida en la legislación catalana. Así, la Ley 26/2010, después de afirmar en el artículo 41.4 que "en cada Administración Pública ha de existir, al menos, un sistema de registros administrativos electrónicos suficiente para la recepción de los documentos" de los particulares, viene a suspender la eficacia inmediata del precepto en el ámbito de la Administración Pública autonómica y local a través de la disposición final segunda, en que se permite una "adaptación gradual" a lo electrónico de acuerdo con las "disponibilidades presupuestarias de cada entidad local" y de la propia Generalitat.

Ahora bien, sin negar la evidencia de la letra de la Ley, no hay que obviar que la propia disposición aboga por la prestación de los servicios necesarios por los "organismos supramunicipales" para paliar las deficiencias técnicas u organizativas que dificulten la implantación de la e-Administración en las entidades locales. Y, a su vez, con este mismo objetivo, se sugieren convenios de colaboración con la propia Generalitat o el Consorcio de "*Administració Oberta de Catalunya*", que en la práctica dispone ya de todos los servicios de Administración electrónica, cuyo uso cede, sin coste económico alguno, a las entidades del sector público de Cataluña que así lo soliciten. Por tanto, difícilmente puede sustentarse que, en la actualidad, rijan todavía las "disponibilidades presupuestarias" de las entidades públicas catalanas como pretexto legal para no disponer de todas las herramientas electrónicas, en especial, del registro electrónico.

En conclusión, aviso para "esprínteres", "perezosos" o "aterrorizados" (aterrorícense más, si cabe):

- El retraso en la entrada en vigor del registro electrónico regulado en la Ley 39/2015 no afecta la obligación de las Administraciones Públicas catalanas de disponer (¡ya!) de registro electrónico. Y de permitir (o exigir, en su caso) que los ciudadanos (en especial, los obligados electrónicos) presenten sus documentos por esta vía.
- Hasta octubre de 2020, el régimen jurídico del registro electrónico es el previsto en la Ley 11/2007, y actúa como registro auxiliar del registro general físico (regulado en la Ley 30/1992).
- Esta *vacatio legis* no afecta cualquier otra regulación de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015 que tenga alguna vinculación indirecta con el registro electrónico (y el resto de materias concretas previstas en la disposición final séptima).