

Los registros administrativos, informáticos y telemáticos en España

FRANCISCO DELGADO PIQUERAS*

SUMARIO:

1. Registro y procedimiento administrativo. 1.1. Distinciones previas. 1.2. El impulso de la administración electrónica. 1.3. Efectos que se derivan de la presentación de escritos en un registro administrativo. 2. Las normas de referencia para la administración general del estado y sus entes instrumentales. 2.1. Normativa básica. 2.2. Desarrollo reglamentario estatal. 3. Registro general y registros auxiliares. 4. Los registros administrativos en soporte informático y los registros telemáticos. 4.1. Aparición y alcance de los registros informáticos. 4.2. Un salto cualitativo, aunque comedido: El registro telemático. 5. Funciones de las oficinas de registro. 5.1. Recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a cualquier órgano o entidad de cualquier administración pública. 5.2. La expedición de recibos de la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones. 5.3. La anotación de asientos de entrada o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones. 5.4. La remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones a las personas, órganos o unidades destinatarias. 5.5. La expedición de copias selladas de los documentos originales que los ciudadanos deban aportar junto con una solicitud, así como el registro de dicha expedición. 5.6. La realización de cotejos y expedición de copias compulsadas de documentos originales aportados por los interesados. 6. Funciones del registro telemático. 6.1. Recepción y remisión de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentación. 6.2. Anotación de los asientos de entrada y salida. 6.3. Expedición de un mensaje de confirmación de la recepción. 7. Naturaleza jurídica de las oficinas del registro y de los registros telemáticos. 8. Creación, modificación y supresión de los registros. 8.1. Oficinas del registro administrativo. 8.2. Registros telemáticos. 9. Computo de plazos, días y horarios de los registros. 9.1. En general. 9.2. El registro telemático es perenne, salvo interrupciones. 9.3. La presentación en el registro telemático en día inhábil se entiende efectuada al día siguiente a efectos del cómputo de plazos. 10. Los requisitos materiales y técnicos de los registros telemáticos. 10.1. Disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información. 10.2. Requisitos técnicos. 10.3. Otros protocolos y criterios técnicos. 11. Conclusiones

* Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Castilla-La Mancha.

1. REGISTRO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.1. Distinciones previas

En el marco de lo que son los registros administrativos, el presente trabajo quiere ser una aproximación al régimen jurídico de los registros telemáticos en España. Se trata, como es sabido, de una figura de muy reciente aparición, cuyo funcionamiento se basa en las tecnologías de transmisión a larga distancia de información computarizada. No así los registros a secas, de rancia tradición en la Administración, que en sentido estricto no son sino los libros donde, a manera de índice se apuntan datos o noticias relativos a la entrada y salida de comunicaciones y, por extensión, la dependencia o unidad administrativa donde se entrega y registra la documentación dirigida a ella. Conviene, desde ya, percibir este doble significado y distinguir claramente lo que es el instrumento y lo que es el negociado, órgano, servicio o como quiera que sea su denominación que esté a cargo del mismo, por más que en la práctica la identificación entre ambos sea casi absoluta.

El estudio de los registros por parte del Derecho Administrativo español se ha enfocado tradicionalmente desde la perspectiva de su utilidad en el procedimiento administrativo, como uno de los posibles lugares donde los particulares pueden, con validez y eficacia jurídica, presentar sus escritos y peticiones ante las Administraciones Públicas. Los manuales, en concreto, los suelen referir al hilo de la iniciación del procedimiento, para pasar rápidamente a describir los efectos jurídicos que se derivan de la correcta presentación de las instancias o solicitudes¹. Como es obvio, los que cumplen esta función no son los únicos registros administrativos que existen. Los hay que, sin entrar ahora en detalles, cumplen una función de inventario de bienes y derechos. Su estudio se aborda en el marco de la legislación sectorial que los regula².

Los registros administrativos telemáticos que nos proponemos estudiar en las líneas que siguen pertenecen al primer grupo, no al segundo. Su implantación y su regulación están en plena eclosión, bien es verdad

-
1. Por todos, GARCIA DE ENTERRIA-FERNANDEZ RODRIGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, Civitas, 7ª ed, 2001, p. 481.
 2. El Derecho clasifica los registros en jurídicos, como los Registros Civil, Mercantil o de la Propiedad, porque están bajo la protección de los Tribunales de Justicia. Y en administrativos, cuando están bajo la tutela de la Administración. Existen muchos de estos

que con notables diferencias en cuanto a su desarrollo entre unos departamentos ministeriales u organismos públicos y otros. A la cabeza se encuentran, como es sabido, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social. Estos Organismos tienen una gran ventaja comparativa respecto del resto y es que tramitan millones de expedientes a través de unos pocos procedimientos tipo, que se repiten de forma periódica y cuyos escritos de iniciación -autoliquidaciones tributarias, documentos de afiliación, altas, bajas, cotización, etc.- son además fácilmente encorsetables en formularios puestos a disposición de los administrados en la correspondiente página web. A partir de la remisión de aquellos al registro telemático del Organismo, el procedimiento puede seguir un curso en buena parte informatizado, cuando no íntegramente si de la comprobación computarizada de los datos resulta todo en orden³.

1.2. El impulso de la Administración electrónica

Aunque presente mayores dificultades, la extensión de los registros telemáticos, como en general del llamado "e-Government" a todos los niveles administrativos es imparable. El pistoletazo de salida, desde el punto de vista legal, lo dio el art. 45º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, "de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común" (en adelante LRJPAC), al ordenar que las Administraciones Públicas impulsaran el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de sus actividades y prever que, cuando se dispusiera de los medios técnicos necesarios -es decir, sin un plazo conminatorio preestablecido-, los ciudada-

segundos, como el Registro de Aguas. Pero también los hay que se denominan Catálogos, como el de Montes, o Inventarios, como el del Patrimonio Histórico Español. Por todos, PARADA VAZQUEZ, RAMÓN «Derecho Administrativo III», 10ª ed., Marcial Pons, 2004.

3. La distancia en lo que al empleo de la telemática se refiere es igualmente considerable. Como muestra, el RD 84/1996, de 26 enero, abrió esta posibilidad en el Reglamento General sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social. Recientemente, el RD 1415/2004, de 11 junio, que aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, incorpora la modalidad de pago telemático de cotizaciones y la realización telemática de embargos. Una posibilidad esta última que ya había previsto la Resolución de la Dirección General de la AEAT de 14 diciembre 2000, para efectuar por medios telemáticos el embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de depósito para diligencias de cuantía igual o inferior a 4.000 euros (665.544 pesetas).

nos podrían relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de dichos medios⁴. Incluso, abrió la posibilidad de la tramitación de procedimientos y el ejercicio de potestades administrativas en soporte o por medios informáticos. Todo ello, recalca la Ley, con respeto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento y asegurando la identificación y el ejercicio de la competencia por parte del órgano administrativo. Se trataría con ello de evitar que el empleo de estas nuevas tecnologías merme o prive de derechos a los particulares en sus relaciones con la Administración. Por mi propia experiencia he podido comprobar que, si bien no llega a privar, sí que a veces el uso de la informática condiciona y crea dificultades inaceptables al ejercicio de los derechos. Me refiero, por ejemplo, a que las actuaciones del particular en la tramitación de un procedimiento administrativo se vean forzadas a pasar por los estrechos conductos de una aplicación o programa de ordenador, cuyo diseñador seguramente no tuvo en cuenta los principios de antiformalismo, economía procesal, celeridad, etc., que legalmente lo informan. Cuando la Ley exige que los programas y aplicaciones informáticos que vayan a utilizar las Administraciones deban ser previamente aprobados por el órgano correspondiente (art. 45º.4 LJRPA), a mi juicio, persigue que dicha autoridad se asegure de que, en efecto, tanto las competencias administrativas como

-
4. «Artículo 45º. Incorporación de medios técnicos.
1. Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes.
 2. Cuando sea compatible con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas, los ciudadanos podrán relacionarse con ellas para ejercer sus derechos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos o telemáticos con respecto de las garantías y requisitos previstos en cada procedimiento.
 3. Los procedimientos que se tramiten y terminen en soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce.
 4. Los programas y aplicaciones electrónicos, informáticos y telemáticos que vayan a ser utilizados por las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus potestades, habrán de ser previamente aprobados por el órgano competente, quien deberá difundir públicamente sus características.
 5. Los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, la recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías y requisitos exigidos por ésta u otras leyes»

las garantías de los particulares no se ven alterados por el empleo de la informática⁵.

En la presentación del libro "Administración electrónica y procedimiento administrativo", editado por el Ministerio de Economía a primeros de 2004, el entonces titular del Departamento apuntaba importantes razones para fomentar su desarrollo. Se trata, según él, de una demanda de los ciudadanos y empresas, ya inmersos en la sociedad de la información. Las ganancias en productividad, tanto para los particulares como para el Estado lo hacen muy recomendable, pues a unos y otros permiten hacer más cosas con menos gasto. Es, por otro lado, una oportunidad para reinventar la Administración, cambiar estructuras, procedimientos, funcionarios. En palabras del señor RATO, el objetivo sería "trasformar las actuales burocracias en infocracias, esto es, organizaciones inteligentes".

Ni que decir tiene, pienso yo que siendo el gobierno la cabeza de la Administración el Gobierno, que es la cabeza de la Administración, debería ser el primero en dar ejemplo al respecto. Y no sólo equipándose con los mejores medios posibles, de lo que nadie duda, sino cumpliendo con los principios normativos que rigen el uso de la informática en el ámbito administrativo, como los de conservación de la información, integridad, autenticidad y otros que veremos más adelante (art. 45º.5 LRJPAC). De la misma forma que una autoridad no puede destruir los expedientes y comunicaciones en papel en que ha intervenido por razón de su cargo cuando cesa, por más confidencial que sea su contenido, el criterio jurídico no debería ser diferente por el hecho de haberse producido en un soporte informático.

Pero volviendo al citado libro, si el amplio número de altos cargos gubernamentales que colaboran en él fuera muestra del grado de conciencia política, se diría que esta es muy alta en nuestro país. Aunque la voluntad política, en especial en su concreción presupuestaria, parece un tanto más retrasada. La realidad de lo conseguido hasta el momento, con las excep-

5. Para un estudio más a fondo del régimen jurídico básico establecido por la LRJPAC y posterior desarrollo reglamentario para la Administración General del Estado, recomendamos el trabajo de los profesores IÑAKI AGIRREAZKUENAGA y CARMEN CHINCHILLA, «El uso de los medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de las AAPP», REDA N° 109, 2001. Si bien la regulación legal de los registros telemáticos (Ley 24/2001, de 27 de diciembre) es posterior, algunos de sus elementos ya estaban anunciados en los RRDD 263/1996 y 772/1999 y son tratados en dicho artículo, así como la informatización de los registros.

ciones citadas y alguna otra más, es sin embargo mucho más modesta. La presencia de la Administración española en Internet⁶ se caracteriza por una enorme dispersión en multitud de páginas Web, con una gran desigualdad en cuanto a su calidad, contenidos y escasas posibilidades de interacción con el ciudadano. En otras palabras, ofrecen poca información, con frecuencia no actualizada y por tanto poco fiable, amén de pocas posibilidades de hacer trámites administrativos⁷.

En ese sentido, la utilización de los registros en soporte informático ha constituido un primer paso. La puesta en marcha de los registros telemáticos representa un paso aún mayor. El esfuerzo del anterior Gobierno al respecto se quedó en la fase normativa, por lo demás inevitable, ya que la Administración electrónica necesita del marco jurídico adecuado para que el uso de estas nuevas tecnologías ofrezca las suficientes garantías de seguridad. Sobre esta base jurídica, que constituye precisamente el objeto del presente trabajo, al nuevo Gobierno toca retomar con impulso este proceso.

1.3. Efectos que se derivan de la presentación de escritos en un registro administrativo

Dicho esto, como punto de partida no está de más recordar que los efectos que se derivan de la presentación en el registro de un escrito o solicitud dirigido a una Administración son:

- a) El deber de la Administración de tramitar el procedimiento y dictar la resolución que proceda, salvo en los supuestos en que la Ley prevé que el procedimiento quede abortado (42.1 LRJPAC).
- b) Queda fijado el orden de tramitación y resolución, vinculado a la fecha en que tiene lugar la iniciación mediante la presentación en los registros y otros lugares aptos para ello (74.2 LRJPAC).

6. En: La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet. Editorial Taurus, 2000, SANTIAGO MUÑOZ MACHADO analiza cómo se regula y gobierna esta gran red universal, desde el punto de vista de las posibilidades que abre a la globalización de la economía y la intervención que los poderes públicos pueden prestar para hacer frente a los problemas que se están planteando. Aunque la Administración electrónica cae fuera de su propósito, algunos de esos problemas (protección de datos, spam, firma electrónica.) no le son del todo ajenos.

7. Ver a este respecto el amplio reportaje firmado por Pablo X. DE SANDOVAL *Vuelvaustedmañana.com*. En: EL PAÍS, 26 septiembre 2004, Pág. 36.

- c) La iniciación del procedimiento habilita a las Administraciones para adoptar, ex officio o ex parte, las medidas provisionales oportunas para asegurar la eficacia de la resolución (72.1 LRJPAC).
- d) La fecha de entrada de los escritos en cualquier registro, oficina de correos, etc. es la que cuenta a efectos del cumplimiento de los plazos por los ciudadanos (Art. 4º.1 RD 772/1999). En otros términos, interrumpe el plazo de preclusión o de prescripción que pudiera pesar sobre la solicitud del particular.
- e) La entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver -entendiéndose por tal, en el ámbito de la Administración General del Estado, cualquiera de los pertenecientes al Departamento mas no los de sus Organismos instrumentales (Art. 4º RD 772/1999)- inicia el plazo que la Administración tiene para notificar la resolución expresa (Art. 42º LRJPAC), cuyo incumplimiento puede hacer incurrir en responsabilidad a los funcionarios o autoridades encargados de tramitarlo y resolver (Art. 41º LRJPAC) y, en su caso, dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración.
- f) Ligado con lo anterior está la posibilidad de provocar un acto presunto que, en el caso de ser estimatorio, inhabilita a la Administración para dictar un acto posterior en sentido contrario (Art. 43º LRJPAC). Si lo adquirido mediante silencio fuera ilícito y/o contrario al interés público, la Administración queda en la incomoda posición de tener que iniciar la revisión de oficio que corresponda (Arts. 102º ó 103º LRJPAC).

Como se ve, no son pocos ni intrascendentes los efectos de la iniciación del procedimiento, lo que justifica el interés en fijar y conocer con seguridad los lugares y medios válidos para realizar la presentación de solicitudes. Mucho menos interés, por no decir ninguno, ha suscitado su posición desde el punto de vista funcional y organizativo. Algo comprensible, pues hasta hace poco el Derecho positivo tampoco le prestaba mayor atención a estas cuestiones. Empezaremos, pues, por recordar cuáles son esas normas a día de hoy.

2. LAS NORMAS DE REFERENCIA PARA LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y SUS ENTES INSTRUMENTALES

2.1. Normativa básica

La normativa legal de referencia para todos los registros administrativos, también de los informáticos y telemáticos, se encuentra en la LRJPAC.

Es menester recalcar que esta ley tiene carácter básico (Art. 149º.1.18 de la Constitución), siendo su función la de asegurar una igualdad de trato jurídico de todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones, por lo que sus preceptos prevalecen y vinculan a todas ellas, incluidas las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Ahora bien, por ese mismo motivo la Ley no puede entrar en todos los detalles, pues debe respetar el principio de autoorganización administrativa que, en éste ámbito particular, Antonio EMBID denomina "principio de autoorganización registral"⁸.

En efecto, el art. 38º LRJPAC ordena que cada Administración establezca los días y el horario en que deben permanecer abiertos sus registros, para garantizar el derecho de los ciudadanos a la presentación de escritos previsto en el Art. 35º de la misma ley⁹. Y para que el citado derecho no sea ilusorio, se obliga a las Administraciones a hacer pública y mantener actualizada la relación de oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y los horarios de funcionamiento.

-
8. En la obra colectiva dirigida por LEGUINA VILLA y SANCHEZ MORON. Comentarios a la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Editorial Tecnos, Madrid, 1993, p. 122 y ss.
 9. «Artículo 38º. Registros.
 1. Los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. También se anotarán en el mismo, la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares.
 2. Los órganos administrativos podrán crear en las unidades administrativas correspondientes de su propia organización otros registros con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Dichos registros serán auxiliares del registro general, al que comunicarán toda anotación que efectúen.
Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los escritos y comunicaciones, e indicarán la fecha del día de la recepción o salida.
Concluido el trámite de registro, los escritos y comunicaciones serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro que hubieran sido recibidas.
 3. Los registros generales así como todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático.
El sistema garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo 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.

Por su especificidad, de esta Ley nos interesa destacar los siguientes arts. 38º "Registros", 45º "Incorporación de medios técnicos", 46º "Validez y eficacia de documentos y copias" y las disposiciones adicionales segunda "Informatización de registros", decimoquinta, decimoctava "Presentación telemática de solicitudes y comunicaciones dirigidas a la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos". La redacción de algunos de estos preceptos ha sido modificada en sucesivas ocasiones (Leyes 4/1999, de 13 de enero, 24/2001, de 27 de diciembre).

2.2. Desarrollo reglamentario estatal

Siguiendo un orden cronológico, de los desarrollos reglamentarios de la Ley debemos destacar en primer lugar el RD 263/1996, de 16 de febrero, que regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado y, cuando ejerzan

Asimismo, el sistema garantizará la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo.

4. Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:
 - a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
 - b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las Entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio.
 - c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
 - d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
 - e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones Públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos.

5. Cada Administración Pública establecerá los días y el horario en que deban permanecer abiertos sus registros, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos previsto en el art. 35º.
6. Podrán hacerse efectivas además de por otros medios, mediante giro postal o telegráfico, o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, cualesquiera tributos que haya que satisfacer en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a las Administraciones Públicas.
7. Las Administraciones Públicas deberán hacer pública y mantener actualizada una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y comunicación, así como los horarios de funcionamiento.»

potestades administrativas, por las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella. Este reglamento fue modificado por RD 209/2003, de 21 de febrero, "por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos", que añade un nuevo capítulo dedicado a las notificaciones telemáticas (art. 12º) y otro a los certificados telemáticos y transmisiones de datos (arts. 13º a 15º).

En segundo lugar, "el RD 772/1999, de 7 de mayo, "por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro". En virtud de su disposición adicional segunda, las entidades públicas empresariales y demás entidades de derecho público que no sean organismos autónomos están obligadas a disponer de oficinas de registro cuando tengan atribuido el ejercicio de potestades administrativas que lo requieran, que se regirán por este mismo real decreto. A sensu contrario, parece dejar claro que los organismos autónomos han de tener oficinas de registro en todo caso. Este reglamento también fue modificado por el RD 209/2003, antes citado, para añadirle un nuevo capítulo dedicado ex profeso a los registros telemáticos (Arts. 14º a 18º).

Por último, la Orden del Ministerio de Presidencia 1551/2003, de 10 de junio, que desarrolla la disposición final primera del RD 209/2003 y tiene por objeto "establecer los requisitos de autenticidad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de los dispositivos y aplicaciones de registro y notificación, así como los protocolos y criterios técnicos a los que deben sujetarse y las condiciones que ha de reunir el órgano, organismo o entidad habilitada para la prestación del servicio de dirección electrónica única, así como las condiciones de su prestación"¹⁰.

10. La Orden establece los mismos criterios y requisitos técnicos para registros y notificaciones telemáticas, si bien las segundas no son tratadas en este trabajo. En un artículo titulado «La notificación por correo electrónico tras la Ley 24/2001, de 27 de diciembre», REDA Nº 116, 2002, Págs. 501 y ss., Eduardo GAMERO CASADO hace un minucioso estudio sobre la regulación legal, a su juicio negativa, de esta novedosa figura. Cuatro serían, según este autor, los puntos en los que el régimen especial de la notificación telemática se aparta del común establecido en la propia LRJPAC, de modo además criticable: a) la prelación en la elección del medio de notificación por la Administración, b) el momento en que ha de entenderse practicada la notificación, c) la exigencia de doble

Como ya habrá advertido el lector, las cuatro disposiciones reglamentarias citadas -sobre las que vamos a centrar nuestro estudio- no tienen por destinataria a las entidades locales y autonómicas. Su ámbito subjetivo es la Administración General del Estado y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, salvado las exclusiones que explícitamente se establecen. Así, las disposiciones del RD 263/1996 relativas a la obtención o difusión de informaciones sobre la identificación de los soportes, medios y aplicaciones utilizados o sobre sus características no serán de aplicación a aquellos que efectúen tratamientos de información que afecte a la defensa nacional o a la seguridad del Estado. Por su parte, el RD 772/1999 es supletorio de la normativa específica sobre procedimientos tributarios y aplicación de los tributos, así como de los procedimientos instados ante las misiones diplomáticas y las oficinas consulares por ciudadanos extranjeros no comunitarios. Lo establecido en el RD 209/2003 tampoco será de aplicación al ámbito de la Seguridad Social, que se rige por un sistema establecido por la Orden de 3 de abril de 1995, "sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variaciones de trabajadores, cotización y recaudación".

Con carácter general, el RD 209/2003 autoriza que los dispositivos y aplicaciones de registro y notificación establecidos con anterioridad sigan utilizándose de acuerdo con las normas y criterios que regulan su funcionamiento en lo que no se opongan a la antedicha Orden PRE 1551/2003. Este sería el caso, por ejemplo, de los registros telemáticos de la Agencia Tributaria, creados por Resolución de su Presidente de 23 de julio de 2002.

3. REGISTRO GENERAL Y REGISTROS AUXILIARES

Por imperativo legal (Art. 38º LRJPAC), los órganos administrativos han de llevar un registro general en el que se asiente por orden temporal todo escrito o comunicación que sea presentado o se reciba en cualquiera de sus unidades administrativas. También han de anotarse las salidas de

notificación y d) el régimen general del rechazo de la notificación. Una especialidad, la de la notificación telemática, que obedecería a un intento de salvar las limitaciones de la mensajería electrónica para satisfacer los requisitos generales de constancia en la práctica de la notificación. Por su parte, SILVIA GARCIA MALSIPICA, «Notificaciones telemáticas», en el libro *Administración electrónica y procedimiento administrativo*, Ministerio de Economía, 2004, pp. 513 y ss., estudia el desarrollo reglamentario de los requisitos técnicos establecidos para los actos de notificación, del medio telemático y de los problemas que se plantean en torno a su eficacia jurídica.

los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o a particulares. Además de este, que es obligatorio, las Administraciones podrán crear en otras unidades dependientes del mismo órgano otros registros que faciliten la presentación de escritos y que serán auxiliares del general. La necesaria existencia de un registro general y la fluida comunicación de los registros auxiliares con aquél, permite al profesor Embid Irujo hablar de un principio de unidad registral como nota característica de su régimen jurídico.

La importancia de este instrumento hace que ordinariamente las Administraciones dispongan de oficinas o negociados cuyo cometido primordial es tenerlo a su cargo. De este modo el registro toma cuerpo. Y se sustantiva al endosársele algunas funciones más, estrechamente ligadas con la principal, como las de acreditar la presentación de las solicitudes, remitir los escritos recibidos a terceros o expedir copias compulsadas de los documentos originales aportados por los interesados. Y con frecuencia otras como las de información y orientación a los ciudadanos.

En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, la oficina de registro general es aquella que ejerce funciones de recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones para uno o varios órganos administrativos. Todo órgano tendrá asignada una única oficina de registro general, pero esta puede serlo a su vez de varios órganos (Art. 12º RD 772/1999).

Por su parte, las oficinas auxiliares de registro ejercen idénticas funciones y para los mismos órganos administrativos que la general, pero se encuentran situadas en dependencias diferentes. De cada oficina general pueden depender varias auxiliares. Las auxiliares han de remitir copia de la totalidad de los asientos que practiquen a la oficina general, siendo esta última la que ejerce las funciones de constancia y certificación en caso de litigios, discrepancias o dudas acerca de la recepción o remisión de las comunicaciones. Por otro lado, un registro general puede servir a varios órganos de la Administración General del Estado. Este registro será único para cada uno de ellos, si bien compartido entre todos.

De esta primera definición se deduce que los registros son instrumentos funcional y jurídicamente necesarios para las Administraciones Públicas. También que existe una relación de subordinación de los registros auxiliares respecto del general, al que asisten y del que son subalternos. El registro general es el que reúne y centraliza la constancia de todas las solicitudes y comunicaciones que recibe o remite el órgano administrativo, directamente o a través de cualquier otro auxiliar. Mientras que en estos últimos esta

información es sólo parcial, pues registran las comunicaciones que cursan. Así como los registros auxiliares vierten su contenido en el general, no ocurre lo mismo en sentido inverso ni entre sí. En caso de controversia, los asientos del registro general prevalecen sobre los de sus auxiliares.

4. LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS EN SOPORTE INFORMÁTICO Y LOS REGISTROS TELEMÁTICOS

4.1. Aparición y alcance de los registros informáticos

En su primera versión, de 1992, la LRJPAC ya previó, mejor dicho, ordenó la instalación en soporte informático de los registros generales y de cualquier otro que las Administraciones establecieran para la recepción de escritos de los particulares y de otros órganos públicos. El sistema operativo de estos registros debe garantizar la constancia en los asientos de un número, un epígrafe expresivo de la naturaleza del escrito, fecha de entrada, fecha y hora de presentación, identificación del interesado u órgano administrativo remitente, persona u órgano al que se envía y referencia al contenido del escrito o documento registrado. También debe garantizar la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en los restantes registros del órgano administrativo (Art. 38º.3).

Es verdad, no obstante, que el carácter conminatorio de este precepto quedaba luego suavizado y convertido en programático por la disposición adicional segunda de la misma Ley, al diferir la incorporación a soporte informático de los registros en la forma y plazos que determinen los gobiernos nacional, regionales y locales, en función del grado de desarrollo de los medios técnicos disponibles.

En cualquier caso, esta previsión no implica más que la sustitución del libro, que es el soporte físico tradicional de los registros, por una máquina que utiliza una tecnología electrónica para grabar la información. En lugar de escribir con tinta sobre papel, el encargado del registro deberá teclear en la consola del ordenador o éste generar automáticamente los datos requeridos, que quedarán almacenados en su disco duro merced a un proceso que, dicho sea de paso, para la inmensa mayoría de los mortales constituye un misterio, por no decir una magia.

Sin necesidad de recurrir a estadísticas, como usuarios de estos servicios podemos observar que este cambio ya se ha extendido a prácticamente todas las Administraciones Públicas. Puede que quede algún pequeño municipio donde todavía carezcan de un ordenador que tenga instalado un

programa adecuado para la tarea de registrar, pero sin duda disponen de ellos en los ministerios, las consejerías, las delegaciones, las universidades, las diputaciones, los organismos autónomos, etc. Obviamente el ahorro de tinta, papel, espacio y tiempo no son las únicas ventajas que entraña el uso del ordenador. La traslación de los datos de los registros auxiliares al general puede hacerse de manera muy rápida y sencilla, mediante su grabación en un disco que después se copia. O, de modo todavía más fácil, transformándolos en impulsos eléctricos o de luz y ondas electromagnéticas que se transmiten a través de una red de cables, antenas y satélites a cualquier lugar del mundo. Esto permite, por ejemplo, que pueda haber una conexión permanente de los registros auxiliares con el general, enviándole y recibiendo las comunicaciones de forma instantánea si se quiere.

La situación ideal es la que también contempla el art. 38º.4 LRJPAC, en el sentido de que mediante convenios de colaboración, las Administraciones establezcan sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de ellos¹¹. La idea general es buena, mas es preciso aclarar que alude a dos cosas bien diferentes.

4.2. Un salto cualitativo, aunque comedido: el registro telemático

La informatización de los registros administrativos no debe confundirse con el registro telemático, por más elementos que tengan en común y aunque el primero de por sí entraña un evidente cambio cualitativo que, en buena medida, anuncia y prepara el segundo¹². El registro informatizado no deja de ser,

-
11. Como es lógico, estos convenios han de tender a la uniformidad, no a la dispersión. A ello se endereza el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 abril 1997, para la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registros entre la Administración del Estado la de las comunidades autónomas y las entidades locales, que impulsara el sistema llamado de «ventanilla única». Esta idea se sustenta, primero, en la participación de las Administraciones autonómicas en la proyección del sistema, mediante un convenio marco, al cual podrán adherirse las locales que estén en condiciones técnicas para ello. Segundo, en la normalización del entero proceso, de modo que los tres niveles administrativos se manejen con unos criterios uniformes en cuanto al sistema intercomunicado de registros. Y tercero, que el sistema registral esté informatizado con arreglo a estándares y parámetros de normalización consensuados entre las Administraciones.
 12. Una opinión algo diferente tiene al respecto JULIÁN VALERO TORRIJOS, *El régimen jurídico de la e-Administración. El uso de medios informáticos y telemáticos en el procedimiento administrativo*, Comares, 2004, p. 82, para quien el registro telemático es una modalidad informatizada, caracterizada por dejar constancia de actuaciones entabladas a distancia. En este

como se ha dicho, una máquina que el funcionario encargado maneja y que se ubica en una determinada oficina administrativa, hasta la cual ha de acercarse el interesado si desea presentar un escrito o comunicación. El registro telemático supone, sin embargo, que el interesado puede hacer la presentación de su solicitud desde cualquier ordenador y posiblemente, en su futuro próximo, desde el teléfono móvil. Puede hacerlo sin moverse de su casa o despacho, directamente, pero también desde un ciber-café en el otro extremo del mundo. Y, como vamos a ver después, a cualquier hora del día, cualquier día del año. Pero también tiene sus limitaciones. Es verdad que existe la tecnología electrónica que permite digitalizar un documento (escáner) y transmitirlo telemáticamente mediante ordenadores, lo cual resulta mucho más rápido y económico que hacer fotocopias y enviarlo por cualquier correo tradicional. Sin embargo, todavía pertenece a la ciencia ficción la transmisión telemática de la materia, por lo que, según que cosas compongan la documentación, puede resultar imprescindible su traslado físico a través de los medios habituales.

En efecto, el diseño legal de los registros telemáticos se produce mediante la Ley 24/2001, de 27 diciembre, que añade un apartado 9 al Art. 38º LRJPAC¹³. Según este precepto, la creación de registros telemáticos está sujeta a los mismos requisitos establecidos para los registros informatizados, pero no sólo a ellos. Los telemáticos están sujetos a mayores restricciones y limitaciones legales que los demás registros. Habrán de cumplir los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que se establezcan en tal norma. Sus funciones,

libro, esencial para quienes deseen ampliar sus conocimientos en la materia, el autor realiza un análisis sistemático de las exigencias jurídicas que entraña el uso de estas tecnologías en las relaciones con la Administración y singularmente en el procedimiento administrativo, criticando algunas de las soluciones ideadas por el legislador y aportando sus sugerencias para futuras reformas.

13. *«Se podrán crear registros telemáticos para la recepción o salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos, con sujeción a los requisitos establecidos en el apartado 3º de este artículo. Los registros telemáticos sólo estarán habilitados para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación de éste, así como que cumplan con los criterios de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información que igualmente se señalen en la citada norma.»*

Los registros telemáticos permitirán la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones todos los días del año durante las veinticuatro horas. A efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada en el primer día hábil siguiente».

como veremos, son bastante menores, pues sólo estarán habilitados para la recepción o salida de escritos y comunicaciones relativas a los procedimientos y trámites de la competencia del órgano o entidad que creó el registro y que se especifiquen en la norma de creación del mismo. En cambio, ofrece una mayor libertad en cuanto a horarios, ya lo mencionamos. La Ley es consciente de la gran ventaja que ofrecen estos registros telemáticos y permite que, a través de los mismos, puedan presentarse escritos y documentos todos los días del año y las veinticuatro horas del día. Por lo que al cómputo de plazos se refiere, el calendario de días inhábiles se reduce reglamentariamente a los así establecidos con carácter nacional. La recepción en un día inhábil se entenderá efectuada el primer día hábil siguiente.

En definitiva, mi opinión es que los registros telemáticos constituyen, hoy por hoy, una categoría especial, en razón de su propia novedad y de su especialidad tecnológica, lo que hace que en buena medida sean todavía un instrumento en fase experimental. La regulación especial de la que se rodean no es sino un síntoma de la cautela con que, en este primer momento, se les quiere tratar, hasta ver cuál es su funcionamiento real, los riesgos que entrañan, la aceptación por el público, cómo afecta al trabajo administrativo y, en suma, cuál es su resultado. A mi juicio, es comprensible y hasta recomendable que la Administración tome sus precauciones antes de pasar de la galaxia Gutenberg, donde se ha movido desde sus orígenes, a un ciberespacio cuyas fronteras aún no son lo suficientemente conocidas, y menos dominadas, como para abrirse par en par.

Amén de la Ley básica, y ciñéndonos ahora a la Administración General del Estado, para la efectiva puesta en marcha de estos registros telemáticos han sido precisas ulteriores regulaciones complementarias. En concreto el ya citado RD 209/2003, que modificó el RD 263/1996 para regular la creación y funcionamiento de los mismos en la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Y la también citada Orden PRE/1551/2003, que fija los requisitos de autenticidad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de los dispositivos de registro, así como los protocolos y criterios técnicos a los que deben sujetarse y las condiciones de la entidad habilitada para prestar el servicio de dirección electrónica única y sus condiciones de prestación de ámbito general. Y también otras disposiciones de ámbito específico, que crean los registros telemáticos de un determinado organismo, regulan los requisitos técnicos para la recepción o salida de escritos y comunicaciones por medios telemáticos y los procedimientos concretos en los que se admiten. Así, la Orden del Ministerio de la Presidencia 989/2004, de 15 de abril, la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 203/2004, de 21 de enero, la Orden del Ministerio del Inte-

rior 3298/2003, de 13 de noviembre, la Orden del Ministerio de Ciencia y Tecnología 2500/2003, de 2 septiembre y la Orden del Ministerio de Hacienda 2115/2003, de 21 julio, que crean registros telemáticos para los respectivos ministerios y, la última, también para sus organismos autónomos y la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado. Con relativa anticipación, la Orden del Ministerio de Economía de 26 diciembre 2001 estableció los criterios generales de tramitación telemática de determinados procedimientos por el departamento y sus organismos públicos adscritos y creó un registro telemático para la presentación de escritos y solicitudes.

5. FUNCIONES DE LAS OFICINAS DE REGISTRO

Los registros de las Administraciones Públicas tienen atribuidas por la LRJPAC algunas funciones más, aparte de la que anteriormente comentábamos. Por lo que hace a la Administración del Estado y sus organismos públicos, el Art. 13º RD 772/1999 las relaciona y regula con mayor detalle, afirmando que, en este ámbito, las tareas que vamos a ver a continuación incumben tanto a las de registro general como a los de los auxiliares. Tampoco se alteran estas funciones si el registro está informatizado o deja de estarlo.

5.1. Recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a cualquier órgano o entidad de cualquier Administración Pública

Es, sin duda, su principal responsabilidad y conlleva la anotación mediante el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o se reciba en cualquier unidad administrativa. Según el art. 38º.4 LRJPAC, además de en el registro del órgano al que se dirijan, de las oficinas de Correos, en las representaciones diplomáticas y oficinas consulares de España en el extranjero, los particulares pueden presentar escritos dirigidos a las Administraciones Públicas en los registros de cualquier órgano administrativo de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas y, mediante la suscripción del oportuno convenio, de las entidades locales¹⁴.

14. Una de las principales novedades de la LRJPAC es precisamente el que el profesor EMBID IRUJO denomina principio de intercomunicabilidad entre los registros de las diferentes Administraciones, cuya finalidad es facilitar la actuación del ciudadano. Otros autores prefieren hablar de «polivalencia» (SANTAMARIA PASTOR, «Principios de Derecho Administrativo», Vol. II, CEURA, 1999, p. 76; I. AGIRREAZKUENAGA Y C. CHINCHILLA, Op. cit., p. 40).

La presentación se puede efectuar en soporte papel y por medios informáticos, electrónicos o telemáticos, conforme a lo previsto en el RD 263/1996. Según esta disposición, los soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas pueden utilizarse en cualquier actuación administrativa y, en particular, en la iniciación, tramitación y terminación del procedimiento¹⁵. Ahora bien, su utilización deberá venir acompañada de las medidas técnicas y de organización que aseguren la autenticidad, la confidencialidad, la integridad, la disponibilidad y la conservación de la información, teniendo en cuenta el estado de la tecnología y de forma proporcionada a la naturaleza de los datos y de los tratamientos y a los riesgos a que estén expuestos. Las medidas de seguridad aplicadas a los soportes, medios y aplicaciones deben garantizar:

- a) La restricción de su utilización y el acceso a los datos e informaciones contenidos a las personas autorizadas.
- b) La prevención de alteraciones o pérdidas de los datos e informaciones.

En su virtud, los escritos pueden ser presentados en los registros de los órganos a que se dirijan, en las oficinas de correos (en la forma que actualmente regula el Art. 31º RD 1829/1999, que aprueba el reglamento que regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de la Ley 24/1998, del Servicio Postal Universal, que presta la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos SA), en las representaciones diplomáticas y oficinas consulares e España en el extranjero y «en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la cualquier Administración de las comunidades autónomas o de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio». Esto supone que la tradicional obligación que recaía en los Gobiernos Civiles se hace extensiva a todo registro de las Administraciones autonómicas y estatal.

Ítem más, el RD 772/1999 hace extensivo este principio a los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración del Estado cuando se trata de actuar como receptores. En cambio, como posibles destinatarios admite a todas las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las demás Administraciones. Esto supone una considerable ampliación del ámbito de este principio, habida cuenta de la multitud creciente de entidades que componen la Administración instrumental del Estado.

15. Tal y como los define el Art. 2º RD 263/1996, soporte es el «objeto sobre el cual o en el cual es posible grabar y recuperar datos», medio es el «mecanismo, instalación, equipo o sistema de tratamiento de la información que permite, utilizando técnicas electrónicas, informáticas o telemáticas, producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones», aplicación es el «programa o conjunto de programas cuyo objeto es la resolución de un problema mediante el recurso a un sistema de tratamiento de la información». Finalmente, se denomina documento a la «entidad identificada y estructurada que contiene texto, gráficos, sonidos, imágenes o cualquier otra clase de información que puede ser almacenada, editada, extraída e intercambiada entre sistemas de tratamiento de la información o usuarios como una unidad diferenciada».

- c) La protección de los procesos informáticos frente a manipulaciones no autorizadas.

Volveremos con más detalle sobre estas medidas cuando veamos las que afectan en concreto a los registros telemáticos.

Antes debemos referirnos a otro aspecto importante, como es el uso de las lenguas ante los registros del Estado. La lengua de los procedimientos tramitados ante la Administración General del Estado es el castellano, y también, cuando se trate de órganos radicados en una comunidad autónoma, la que sea cooficial en ella. El uso de estas lenguas cooficiales es igualmente posible en los procedimientos tramitados por las administraciones regionales y locales, conforme a lo que prevea la correspondiente legislación autonómica (art. 36º LRJPAC).

En esa misma línea, el art. 10º RD 772/1999 permite que los escritos y comunicaciones dirigidos a órganos radicados en el ámbito territorial de una comunidad autónoma con lengua co-oficial pueden estar redactados en esa lengua o en castellano y obliga a que su presentación tenga que ser admitida en cualquier oficina de registro de la Administración del Estado y sus organismos públicos.

5.2. La expedición de recibos de la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones

Los ciudadanos tienen derecho a que la Administración les expida un recibo de las solicitudes, comunicaciones y escritos que presenten ante sus oficinas, con el fin de acreditar la fecha de presentación. Se admite como tal una copia en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina (70.3 LRJPAC).

Pues bien, esta función también se asigna al registro y ha de efectuarse en el momento mismo de la presentación. Si lo presentado está en soporte papel y acompaña una copia, el RD 772/1999 se inclina porque esta constituya el recibo, verificando la concordancia exacta entre ambas y anotando convenientemente la fecha y lugar de presentación. Si no portara tal copia el interesado, el registro podrá optar por realizarla o por expedir un recibo en el que conste además el remitente, órgano destinatario y extracto del contenido (Art. 6º RD 772/1999).

Cuando la presentación se efectúe a través de soportes, medios o aplicaciones informáticas, electrónicas o telemáticas, el recibo se expedirá conforme a las características de éstos y con los requisitos antes expresados.

Cuando se presente una solicitud en lengua cooficial ante un registro situado fuera del ámbito territorial de vigencia de la misma, se expedirá en todo caso una copia de aquella como recibo acreditativo (Art. 10º.1 RD 772/1999). Sin duda, para evitar problemas de traducción e interpretación que pueden plantearse, por ejemplo, a la hora de reseñar el contenido de la misma o el destinatario.

5.3. La anotación de asientos de entrada o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones

Como antes vimos, los asientos se han de anotar respetando el orden temporal de recepción o salida, indicando la fecha de los mismos. El asiento es esencial, pues es lo que, a los efectos administrativos antes relacionados, determina la realidad que cuenta jurídicamente. La Administración no podrá negar el hecho asentado. Y el particular podrá hacerlo valer frente a la misma. También, como antes dijimos, podrá hacerlo valer mediante el recibo o copia acreditativa de la presentación.

5.4. La remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones a las personas, órganos o unidades destinatarias

Concluido el trámite anterior, los escritos y comunicaciones han de ser cursados sin dilación a sus destinatarios, sean las unidades administrativas del propio órgano, otras Administraciones u organismos o los particulares.

5.5. La expedición de copias selladas de los documentos originales que los ciudadanos deban aportar junto con una solicitud, así como el registro de dicha expedición

Como es sabido, los ciudadanos tienen derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de estos, salvo cuando las normas reguladoras del procedimiento prevean los originales deban obrar en el expediente (Art. 35º.c LRJPAC). En este último supuesto, el ciudadano podrá aportar también una copia del mismo. El registro cotejará ambos, unirá el original a la solicitud y entregará al ciudadano la copia diligenciada con un sello en el que consten la fecha de entrega del documento original, lugar de presentación, órgano destinatario del original y extracto del objeto del procedimiento. Estos mismos datos deberán anotarse en el registro que la oficina ha de llevar de todas las copias selladas que expida.

Tratándose de copias de documentos redactados en lenguas cooficiales aportados ante un registro situado fuera del ámbito territorial de vigen-

cia de la misma, la copia la realizará el registro con sus propios medios (10.2 RD 772/1999). Aunque el precepto trasluzca desconfianza, parece la manera más lógica de asegurarse la fidelidad de una copia de un documento redactado en un idioma que puede ser perfectamente incomprensible para el funcionario que atiende el registro.

La copia sellada acredita que el original se encuentra en poder de la Administración, siendo válida a los efectos de ejercer el derecho legal (con más vigencia teórica que práctica, hasta ahora) a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante (35.f LR-JPAC). También sirve para solicitar la devolución del original una vez finalizado el procedimiento, entregándola en ese momento. Si se perdiera la copia sellada, se sustituirá por una declaración del ciudadano.

Por lo demás, el registro no está obligado a expedir copias selladas de documentos originales que no acompañen los escritos presentados por el ciudadano. Para esta función existen otros fedatarios públicos, como son los notarios.

5.6. La realización de cotejos y expedición de copias compulsadas de documentos originales aportados por los interesados

Puede ocurrir que las normas reguladoras de un procedimiento requieran la aportación de copias compulsadas o cotejadas de documentos originales. En tal caso, el registro realizará el cotejo de los documentos y copias que aporte el ciudadano, le devolverá el documento original y unirá a la solicitud la copia, una vez diligenciada con un sello o acreditación de compulsada. Estos expresarán la fecha en que se practicó, así como la identificación del órgano y la persona que expiden la copia compulsada.

La copia compulsada tendrá la misma validez que el original en el procedimiento concreto de que se trate, pero no acredita la autenticidad del documento original. Lo que se acredita es que la copia es fidedigna y por ello puede cumplir las veces del documento en un procedimiento como si se hubiere aportado el propio original, pues se ha constatado que se corresponde con él. Pero al funcionario del registro no se le pide ni puede comprobar la autenticidad del documento original. Eso sí, debe presumirla y aceptarlo a efectos que estamos viendo.

Las oficinas de registro no están obligadas a compulsar copias de documentos originales cuando dichas copias no acompañan a solicitudes que se presentan ante ellas. (8 RD 772/1999). Como antes dijimos, un notario podrá acreditar que es genuina la copia de un documento que alguien pudiera necesitar para otros fines.

En todo caso, insistimos, no conviene confundir una copia sellada, compulsada o, si fuera el caso, diligenciada notarialmente, con lo que es una copia auténtica de un documento público administrativo. Solo estas últimas gozan de la misma validez y eficacia que el original (artículo. 46º.2 LRJPAC)¹⁶.

6. FUNCIONES DEL REGISTRO TELEMÁTICO

Como adelantábamos, la Ley sólo habilita a los registros telemáticos para la recepción o salida de las solicitudes, escritos y comunicaciones rela-

-
16. Los documentos públicos administrativos son aquellos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. Para que las copias de éstos gocen de la misma validez y eficacia que los originales debe existir constancia de que sean auténticas. La expedición de copias auténticas de documentos públicos o privados esta reservada a aquellos órganos que las Administraciones designen reglamentariamente (artículo. 46º.3 LRJPAC).

La expedición de copias auténticas de documentos privados y públicos no administrativos no está regulada en el RD 772/1999. Solo la de documentos públicos administrativos. La expedición de copias auténticas que figuren en los llamados «registros jurídicos» (civil, mercantil, de la propiedad, de penados y rebeldes, de patentes y marcas, etc.) se rige por sus normas reguladoras.

El Art. 9º RD 772/1999 señala que los ciudadanos tienen derecho a solicitar la expedición de copias auténticas de documentos públicos administrativos en cualquier momento. La copia auténtica de documentos que contengan datos nominativos sólo puede ser solicitada por el titular o por terceros que acrediten un interés legítimo. Pero si los datos afectasen a la intimidad, únicamente pueden pedirla aquellas personas a que se refieran o con su consentimiento. Para ello han de dirigirse al órgano de la Administración del Estado o ente público instrumental que emitió el original, que expedirá la copia previa comprobación en sus archivos de la existencia del original o de los datos en él contenidos. En el supuesto de que, por el tiempo transcurrido, el original o los datos obrasen en un archivo general o histórico, la solicitud será cursada al mismo para que expida la copia auténtica.

La solicitud ha de ser atendida en el plazo de un mes. Y puede ser denegada por resolución motivada, que pondrá fin a la vía administrativa. La denegación puede fundarse en razones de protección del interés público o de terceros, cuando así lo disponga una norma legal o reglamentaria y, en todo caso, en los siguientes supuestos: a) inexistencia o pérdida del documento original o de los datos en él contenidos, b) documentos emitidos en el curso de la investigación sobre delitos, si la copia pudiera poner en peligro los derechos y libertades de terceros o la investigación, c) documentos que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado, d) documentos que contengan información sobre el ejercicio de competencias constitucionales del Gobierno no sujetas a derecho administrativo, e) documentos que contengan información sobre materias protegidas por el secreto comercial o industrial o actuaciones de política

tivas a procedimientos y trámites que sean competencia del órgano o entidad que los crea. Y no en todos, sólo en los que se especifiquen en la norma de creación del registro. Por consiguiente, las funciones que hoy por hoy pueden realizar estos registros no son todas las de las oficinas del registro. Son bastante más limitadas y puede decirse que no cumplen con el que la doctrina ha denominado principio de polivalencia o de intercomunicación¹⁷. Aunque técnicamente sea posible, mediante dispositivos especiales como los escáneres, los registros telemáticos no pueden, en principio, recibir y enviar documentación. Tampoco pueden sellar ni compulsar documentos. Vamos a examinar, pues, como están reguladas aquellas funciones que sí puede cumplir.

6.1. Recepción y remisión de solicitudes, escritos, comunicaciones y documentación

Ya hemos dicho que la previsión legal es que los registros telemáticos reciban y remitan escritos y comunicaciones. No se mencionan los documentos en el art. 38º.9 LRJPAC. No obstante, el último párrafo del reformado art. 15º RD 772/1999, da por hecho que con los escritos puedan transmitirse documentos. En ese sentido, la Orden APA/2852/2004, de 2 de agosto, que crea el registro telemático del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación establece que los modelos disponibles en la dirección electrónica, a través de los cuales habrán de presentarse las solicitudes y comunicaciones, permitirán anexar documentación complementaria, dentro de ciertos límites. Si ésta no pudiera adjuntarse por vía telemática, el interesado tendrá que aportarla en cualquiera de los registros ordinarios, indicando el número de entrada asignado por el registro telemático a su solicitud.

El citado art. 15º RD 772/1999 prohíbe tajantemente, en cambio, que el registro telemático expida copias selladas o compulsadas de los mismos.

monetaria, f) documentos que contengan datos sanitarios personales, en los casos en que las disposiciones que rigen su acceso lo impidan.

La copia auténtica puede consistir en una transcripción íntegra del documento original o en una copia realizada por medios informáticos, electrónicos, etc. En ambos casos figurará la acreditación de la autenticidad de la copia identificando el órgano, archivo y organismo que la expide y persona responsable de la expedición.

17. Como explica el profesor VALERO TORRIJOS (Op. cit., p. 91), estas limitaciones obedecen a la singularidad de las relaciones telemáticas. Es más, a su juicio, la admisión indiscriminada de escritos para cualquier asunto y cualquier destinatario colapsaría de trabajo a los pocos registros telemáticos existentes.

La presentación de solicitudes a través del registro telemático tendrá carácter voluntario para los interesados, salvo en los casos contemplados por una Ley (art. 16º RD 772/1999). No deja de ser curiosa, desde el punto de vista dogmático, esta reserva de ley establecida por reglamento. En ese sentido, la disposición adicional decimoctava, añadida por la misma Ley 24/2001, deslegaliza la cuestión y permite que esta exigencia pueda ser establecida mediante simples órdenes ministeriales previamente informadas por el Ministerio de Administraciones Públicas en relación con dos grupos de sujetos¹⁸. Por un lado, las empresas que agrupen a más de cien trabajadores o tengan la condición de gran empresa a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, así como por cualesquiera institución o entidad de derecho público. La orden ministerial determinará los supuestos y condiciones, las solicitudes y comunicaciones y la tipología de empresas y entidades que resulten afectadas. Para el resto de personas físicas, organizaciones o asociaciones no contempladas en el apartado anterior, pero pertenecientes a colectivos o sectores que ordinariamente hagan uso de este tipo de técnicas y medios en el desarrollo de su actividad normal, la orden ministerial deberá acreditar además que la necesaria utilización de medios telemáticos no implica restricción o discriminación alguna para los afectados en el ejercicio de sus derechos frente a la Administración Pública¹⁹. Las órdenes que han creado los registros telemáticos en los ministerios de Ciencia y Tecnología, Hacienda Interior y demás dan a estos un carácter siempre voluntario.

De la lectura de aquella disposición se deduce que el legislador tiene plena confianza en que las grandes empresas no van a sufrir ningún incon-

-
18. En esta misma línea, sucesivas previsiones de las leyes de acompañamiento autorizan al Ministro de Economía y Hacienda para que determine, mediante orden, los supuestos y condiciones en que las grandes empresas habrán de presentar por medios telemáticos sus declaraciones, declaraciones-liquidaciones, autoliquidaciones o cualesquiera otros documentos exigidos por la normativa tributaria (disposición final quinta de la Ley Nº 66 1997, de 30 de diciembre) y los supuestos y condiciones en que las pequeñas y medianas empresas podrán presentar por medios telemáticos sus declaraciones, declaraciones-liquidaciones, autoliquidaciones o cualesquiera otros documentos exigidos por la normativa tributaria, entendiéndose por pequeñas y medianas empresas las no comprendidas en la definición de grandes empresas a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido (disposición final primera de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre).
 19. Digamos, de paso, que esta disposición adicional prevé que la aportación de certificaciones tributarias o de Seguridad Social junto con las solicitudes y comunicaciones telemáticas sea sustituida, 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.

veniente por esta obligación. También parece encontrar preparados para dar el salto a quienes puedan estar muy habituados al uso de estas técnicas informáticas en sus actividades normales, aunque para evitar discriminaciones hace una llamada de atención en ese sentido a la orden ministerial. Para el resto de ciudadanos la reserva de ley rige plenamente, de modo que la utilización de los registros telemáticos sigue siendo totalmente voluntaria.

En cualquier caso, la presentación efectuada a través de un registro telemático tendrá los mismos efectos que cualquiera de los demás medios admitidos en el 38.4 LRJPAC.

Como antes vimos, los registros telemáticos únicamente deben admitir la presentación de solicitudes y escritos relativos a trámites y procedimientos previstos en su norma de creación. Con dicho fin, en la dirección electrónica de acceso al registro deberá figurar la relación actualizada de las solicitudes y comunicaciones que pueden presentarse. ¿Pero que sucedería si recibieran otros no previstos? Según el art. 16.2 RD 772/1999, la recepción de escritos no incluidos en esa relación no producirá ningún efecto y se tendrán por no presentadas. No obstante, se archivarán y se comunicarán al interesado dichas circunstancias. Esta excepción al principio de polivalencia o intercomunicación se justifica, como antes dijimos, por el carácter especial y experimental que por ahora tienen este tipo de registros.

El envío de comunicaciones administrativas y su registro en forma telemática remite directamente al régimen de la notificación telemática, que es objeto de una regulación más detenida en los actuales arts. 59.3 LRJPAC²⁰ y 12 RD 263/1996. Esta modalidad de notificación administrativa es siempre voluntaria para los particulares, por lo que su utilización requiere su consentimiento expreso o tácito en cada procedimiento. Además de los requisitos generales que han de cumplir las comunicaciones en soportes, medios y aplicaciones telemáticos, que veremos más adelante, en dicho precepto se regula la llamada "dirección electrónica única". Esta dirección elec-

20. «Para que la notificación se practique utilizando medios telemáticos se requerirá que el interesado haya señalado dicho medio como preferente o consentido expresamente su utilización, identificando además la dirección electrónica correspondiente, que deberá cumplir con los requisitos reglamentariamente establecidos. En estos casos, la notificación se entenderá practicada a todos los efectos legales en el momento en que se produzca el acceso a su contenido en la dirección electrónica. Cuando, existiendo constancia de la recepción de la notificación en la dirección electrónica, transcurrieran diez días naturales sin que se acceda a su contenido, se entenderá que la notificación ha sido rechazada con los efectos previstos en el siguiente apartado, salvo que de oficio o a instancia del destinatario se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso».

trónica será la misma para todas las notificaciones que haya de practicarle la Administración del Estado y sus organismos públicos. Y tendrá que ser obtenida por el particular de un organismo o entidad habilitada para la prestación del servicio de dirección electrónica única, cuyas condiciones subjetivas y de funcionamiento han sido a su vez reguladas en los artículos 8º a 10º de la Orden PRE/1551/2003. Con ello se trata de asegurar la identificación del usuario, la confidencialidad e integridad del mensaje y, lo que es fundamental para la Administración, la acreditación de la fecha y hora de la recepción por el destinatario y su acceso al contenido de lo notificado, pues de otra manera no podría hacerla valer frente al mismo²¹.

6.2. Anotación de los asientos de entrada y salida

La anotación de las entradas y salidas ha de cumplir con las mismas exigencias establecidas para todos los registros administrativos. Los asientos han indicar la fecha y anotarse por orden temporal de entrada o salida de los escritos. Cumplido este trámite, los escritos deben cursarse sin dilación a sus destinatarios administrativos o particulares. Y, en particular, deben observar las condiciones exigidas para los registros informatizados: constancia en cada asiento de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de entrada, identificación del interesado, órgano remitente, persona u órgano al que se envía, referencia al contenido del escrito. Puesto que, como veremos, los registros telemáticos tienen la condición de auxiliares tendrían que comunicar al general toda anotación que efectúen. En ese sentido, se establece que el sistema ha de garantizar la integración informática en el registro general de las anotaciones efectuadas en el resto de registros del órgano administrativo.

6.3. Expedición de un mensaje de confirmación de la recepción

El registro telemático ha de emitir por el mismo medio un mensaje de confirmación de la recepción en el que constarán los datos proporcionados

21. Un estudio más a fondo de esta cuestión en el capítulo de Silvia GARCIA MALSIPICA «Notificaciones telemáticas», páginas 513 y siguientes del libro «Administración electrónica y procedimiento administrativo», ya citado. Explica esta Subdirectora General del Ministerio de Economía que, tras la Orden del Ministerio de la Presidencia, dicho servicio se encomendó a la sociedad estatal Correos y Telégrafos SA, en virtud de un contrato suscrito con el Ministerio de Administraciones Públicas, si bien transitoriamente mantienen su validez las notificaciones telemáticas realizadas a través de otros prestadores en los procedimientos telemáticos publicados en el BOE antes de su entrada en vigor.

por el interesado, junto con la fecha y hora de recepción y una clave identificativa de la transmisión. Este mensaje tiene el mismo valor que el recibo de la presentación, y se configurara de forma que pueda ser impreso o archivado informáticamente por el interesado y garantice la identidad del registro (art. 17º.3 RD 772/1999).

Que tenga el mismo valor no significa que sea exactamente lo mismo que el recibo, como tampoco éste es exactamente lo mismo que la copia sellada (art. 70º.3 LRJPAC). Todos ellos valen para que el interesado pueda acreditar la presentación de su escrito, con los efectos indicados al inicio de este trabajo, pero la certeza en cuanto al exacto contenido del escrito presentado y, por ende, las incidencias que pueden surgir varían en cada caso. No es lo común, pero ocurre a veces que la Administración traspapela los escritos, que se pierden en expedientes extraños o simplemente desaparecen. Es muy importante entonces para el interesado acreditar lo presentado, sin que pueda ser negado por la Administración. Frente a este tipo de problemas, a mi juicio, el registro telemático ofrece más garantías que el registro tradicional, pues mientras el segundo no guarda una copia de lo recibido y simplemente da un reflejo sucinto del escrito presentado, en un asiento, el primero ha de conservar el documento y asegurar la integridad de su contenido, como veremos más adelante²².

Aparte de la modalidad que prevé la norma, la tecnología existente permitiría que el registro telemático enviara a su vez al interesado una copia electrónicamente sellada del escrito o comunicación recibida, mediante el sistema de firma electrónica avanzada²³. Esta permite identificar no sólo al firmante, evi-

22. No parece tener la misma confianza tecnológica nuestro compañero JULIÁN VALERO, quien estima insuficiente ofrecer al ciudadano un número, código o epígrafe de la presentación telemática y considera preceptivo que el mensaje de confirmación incluya al menos un resumen del contenido de los presentado (Op. Cit., p. 96). A nuestro entender, merece ser bien recibido todo lo que pueda mejorar la fiabilidad del registro telemático, sea frente a accidentes como frente a manipulaciones arteras. No obstante, hay que admitir que la seguridad absoluta no existe en ningún ámbito, y lo mismo se pierden que se falsifican pasaportes que escrituras notariales. Por ello, creemos que no se puede enfocar este aspecto de una forma tan maximalista que lo haga impracticable, aunque tampoco tan cándida que pueda resultar un caos. Un alto nivel de exigencia pragmática sería a nuestro juicio lo deseable.

23. Un práctico y didáctico repaso de los aspectos esenciales de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, en el trabajo de JAVIER ALVAREZ HENANDO, *Firma electrónica: seguridad a través de la Red*, Revista Lex Nova, Julio-Septiembre 2004. Como explica el autor, con esta regulación se pretende generalizar la confianza de los ciudadanos en las comunicaciones

tando el repudio, sino también asegurar la integridad del contenido de un documento, detectando cualquier cambio posterior de los datos firmados²⁴.

El art. 17.3 RD 772/1999 exige que el sistema advierta al usuario de que la no recepción del mensaje de confirmación o, en su lugar, de un mensaje indicando que hubo error o deficiencia en la transmisión implica que no se ha producido la recepción. En tal caso, la presentación deberá intentarse en otro momento o por alguno de los medios convencionales.

De todos modos, este mensaje y el recurso a otros medios alternativos de presentación de instancias no evita el problema, detectado por VALERO TORRIJOS, que puede surgir cuando la imposibilidad de utilizar el registro telemático es imputable a la Administración y la comunicación ha de hacerse obligatoriamente por este medio o cuando la interrupción se produce sin que al interesado le quede tiempo para acudir a otro registro, al correo, etc. dentro del plazo hábil. En estos supuestos, ciertamente extremos, dicho autor preconiza que el particular tendría derecho a una ampliación automática de plazos o a una presentación extemporánea²⁵. Siendo razonable esta tesis, estimo, no obstante, que el cuánto y el cómo de la ampliación del

telemáticas, Internet y correo electrónico especialmente, dotándolas de seguridad. La firma electrónica es, a su juicio, el medio fundamental para ello y, por tanto, para el desarrollo de la sociedad de la información y del comercio electrónico. También lo va a ser, estimamos nosotros, para el desarrollo de la Administración electrónica.

24. En el art. 3º de la citada Ley nos aparecen algunas sencillas definiciones que hacen más comprensibles estos términos:

1. La firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante.
2. La firma electrónica avanzada es la firma electrónica que permite identificar al firmante y detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados, que está vinculada al firmante de manera única y a los datos a que se refiere y que ha sido creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control.
3. Se considera firma electrónica reconocida la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma.
4. La firma electrónica reconocida tendrá respecto de los datos consignados en forma electrónica el mismo valor que la firma manuscrita en relación con los consignados en papel.

Sobre la función de certificación electrónica que presta la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre Real Casa de la Moneda, ver el artículo de I. AGIRREAZCUENAGA y C. CHINCHILLA, Op. cit., p. 52 y ss.

25. VALERO TORRIJOS, Op. cit., pp. 86, 99 y 103.

plazo debería regularse para no dar lugar a indefiniciones, peligrosas para ambas partes.

7. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS OFICINAS DEL REGISTRO Y DE LOS REGISTROS TELEMÁTICOS

Las oficinas de registro de la Administración General del Estado son unidades administrativas que, a tenor del Art. 11º RD 772/1999, merecen la consideración de órgano administrativo, por tener atribuidas funciones con efectos jurídicos frente a terceros. Conforme al Art. 5º.2 LOFAGE también la tendrían por tener su actuación carácter preceptivo²⁶.

Para nosotros, esta calificación jurídica es relevante de cara a los requisitos y el procedimiento que han de cumplirse para su creación, modificación y supresión, que han de estar regulados por la ley (Art. 103º.2 Constitución). Son los que vamos a ver a continuación. Es a esos efectos que resaltamos esta distinción y no a otros de carácter dogmático (v. gr. características esenciales) o práctico (v. gr. repercusión sobre la plantilla funcional) que pueden interesar a la teoría de la organización.

Por su parte, las órdenes que han creado los registros telemáticos (Ministerios de Presidencia, Administraciones Públicas, Interior y Ciencia y Tecnología, Agricultura, Pesca y Alimentación) también los configuran como oficinas auxiliares del registro general del departamento. Para ello era preciso que las unidades encargadas de los registros generales correspondientes tuvieran acceso a ellos y cumplir con las consabidas exigencias del art. 38º.3 LRJPAC. En cambio, la Orden del Ministerio de Economía dispone que este registro "tendrá la consideración de Registro Telemático del Departamento", sin aclarar más. La Orden de Ministerio de Hacienda no entaba a discernir su naturaleza jurídica.

26. Por su parte, F.J. BAUZA MARTORELL, en su artículo titulado «*Régimen jurídico de los registros telemáticos*», REDA Nº 118, 2003, p. 181 y siguientes, analiza las diferencias jurídicas y prácticas entre el registro tradicional y el telemático. Tras examinar el régimen de este último establecido en el RD 209/2003, señala las incongruencias que a su juicio comete por no tener en cuenta sus peculiaridades y tratarlo como el tradicional. Así, opina que la naturaleza de órgano administrativo de que goza el registro físico en la Ley es discutible cuando se contrasta con el funcionamiento de la Administración. Para él no deja de ser una dependencia instrumental más del órgano. La regulación reglamentaria del registro telemático enfatiza, según este autor, su consideración instrumental, pero deja sin determinar cuál es su naturaleza jurídica, que no debería ser la de órgano, pues participan de la cualidad de unidad administrativa.

8. CREACIÓN, MODIFICACIÓN Y SUPRESIÓN DE LOS REGISTROS

8.1. Oficinas del registro Administrativo

La delimitación de las unidades y órganos administrativos que componen su propia organización corresponde a cada Administración. La creación de cualquier órgano administrativo requiere, no obstante, el cumplimiento de unos requisitos mínimos: determinación de su forma de integración en el conjunto de la Administración y dependencia jerárquica, delimitación de funciones y competencias, dotación económica para su puesta en marcha y funcionamiento, no duplicación (Art. 12º LRJPAC).

En ese sentido, el Art. 67º de la Ley 6/1997, "Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado", (en adelante LOFAGE) establece una serie de distinciones en cuanto al origen, procedimiento y rango de la disposición que crea, modifica o suprime los órganos administrativos. En función de este precepto, si se trata de la organización interna de los Ministerios ha de efectuarse por orden ministerial, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas. Mientras que la estructura orgánica de las Delegaciones del Gobierno ha de fijarse mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas y de acuerdo con los Ministerios interesados, y si se trata de los servicios territoriales no integrados en la estructura de las Delegaciones del Gobierno, bien por real decreto, a propuesta conjunta del Ministro correspondiente y del de Administraciones Públicas, bien por orden conjunta de los mismos.

No obstante, el Art. 11º RD 772/1999 ha simplificado esta cuestión cuando se trata de las oficinas de registro de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y de los servicios territoriales en ellas integrados, que se podrán crear, modificar o suprimir por orden del Ministro de Administraciones Públicas, expresando el carácter general o auxiliar de la misma.

Por otra parte, la creación, modificación o supresión de registros en el resto de los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado se atenderá a lo que dispongan sus normas reguladoras.

Los datos correspondientes a sus oficinas de registro y las variaciones que se produzcan deberán comunicarse por los Departamentos y Organismos al Ministerio de las Administraciones Públicas.

8.2. Registros telemáticos

Por su parte, el añadido art. 14º RD 772/1999 establece que la creación de registros telemáticos se efectuará mediante orden ministerial o, en el caso de organismos públicos, mediante la disposición que prevea una normativa reguladora. La disposición de creación tendrá que ser publicada en el BOE y su texto deberá estar permanentemente disponible para consulta en la dirección electrónica que dé acceso a la presentación de las solicitudes.

La disposición de creación tendrá el siguiente contenido mínimo:

- a) La dirección electrónica o telemática de acceso al registro.
- b) Requerimientos técnicos mínimos para el acceso y uso del registro.
- c) Sistema de firma electrónica reconocido por el registro para la identificación del usuario y la admisión de la solicitud.
- d) Identificación orgánica del responsable de seguridad del registro y la dirección electrónica donde podrán consultarse los protocolos de seguridad del registro y de las transacciones telemáticas.
- e) Relación de trámites y procedimientos para los que puede usarse.
- f) Identificación del órgano competente para la aprobación y modificación de la relación anterior.
- g) Calendario de días inhábiles por los que se rige el registro a efectos del cómputo de plazos, tema este que estudiaremos en el siguiente apartado.

Las órdenes ministeriales publicadas tras el RD 209/2003, de 21 de febrero, responden en general a este patrón, aunque, sin necesidad, se entretienen en reiterar cosas ya sentadas en disposiciones de rango superior, como la obligatoriedad de emitir un resguardo acreditativo de la presentación de escritos o la carencia de validez de los escritos no expresamente previstos. En un somero análisis comparativo de los contenidos que sí les son propios, observamos que siguen los siguientes criterios:

- En todas se menciona una dirección electrónica (que suele redactarse con las siglas: *www.mir.es*, *www.mpr.es*, *www.map.es*, etc.), a la que además se remite para consultar los protocolos de seguridad del registro.
- Como responsable de la seguridad del registro figura un subdirector general, relacionado con los sistemas informáticos del ministerio.
- Los procedimientos para los que pueden emplearse los registros telemáticos creados son el de responsabilidad patrimonial, en todos los

casos, y con mucha frecuencia los de revisión de actos en vía administrativa, recursos administrativos y reclamaciones previas a la vía laboral o civil, siempre, claro está, que su resolución competa al correspondiente ministerio. Pero, en cambio, no suele admitirse el registro telemático para procedimientos más específicos que pudieran tramitarse en cada ministerio, salvo en el de Ciencia y Tecnología, que sí lo admite para diversos procedimientos de concesión de becas y ayudas. La autoridad competente para modificar este elenco es, en todas las órdenes, el Subsecretario del Departamento. Será, pues, por resolución de estas autoridades como vaya ampliándose esta todavía tímida lista de procedimientos hasta, quién sabe si pronto, no se admita de forma absolutamente general, tanto en sentido subjetivo como objetivo, como sucede con los registros tradicionales.

- Un aspecto crucial que las órdenes no aciertan a aclarar es el calendario de días inhábiles que rige cada registro. Sobre ello volveremos en el capítulo siguiente.
- Lo que sin duda no contribuye a extender la relación telemática entre la Administración y los ciudadanos es que los requerimientos técnicos mínimos de acceso y uso de los registros sean diferentes en unos ministerios y otros. Así, la Orden de Economía requiere un sistema operativo Windows 98 o superior y el navegador Internet Explorer versión 5.5 o superior o Netscape versión 6.0 o superior. La de Presidencia requiere además tener habilitado el compilador Java. La de Administraciones Públicas admite varios sistemas más, mientras que la de Hacienda no menciona ninguno en especial, y las de Interior y Ciencia y Tecnología se remiten a lo que se indique en la propia página Web.
- Tampoco facilita la cosas que sea diferente la definición del sistema de firma electrónica reconocido por el registro. En unas órdenes se alude a la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y conforme con la recomendación UIT X.509 versión 3 o superior, en otras se opta por un certificado digital de clase 2CA emitido por FNMT. Algunas órdenes indican la forma de obtener la firma o el certificado en cuestión. Otras no.

En nuestra opinión, la regulación ministerial de los registros telemáticos debería haber cuidado estas cuestiones, simplificándolas al máximo, en lugar de introducir una confusión innecesaria. En realidad, estas no deberían ser cuestiones que se regularan de manera diferente en unos ministerios y otros, aunque a la postre confluyan en lo mismo. No parece muy justificado que los

criterios técnicos sean distintos cuando se trata de tramitar un procedimiento como pueden ser los de responsabilidad patrimonial, reclamaciones previas o revisión de actos en vía administrativa cuyo régimen jurídico es exactamente el mismo para todas las Administraciones Públicas. A mi entender, es lógico que sea la Administración y no cada usuario quien establezca dichos criterios técnicos, aunque ello entrañe una inevitable uniformidad, porque a la carta resultaría imposible. Esta uniformidad no significa optar por un único sistema operativo. Deben darse suficientes opciones, pero en todos los ministerios y no que estas sean cambiantes según el departamento de que se trate. Es más, creemos que lo deseable sería uniformar y simplificar los requisitos técnicos de todas las Administraciones Públicas, por lo que éstas deberían llegar a acuerdos entre sí con el fin de ofrecer a los ciudadanos un sistema de registros telemáticos lo más universal posible.

Toda esta confusión resulta, por lo demás, injustificada, desde el momento en que existe una reglamentación general que resuelve estas cuestiones. En concreto, la Orden PRE/1551/2003, de 20 de junio, que desarrolla la disposición adicional primera del RD 209/2003 y establece los requisitos de autenticidad, integridad, disponibilidad y confidencialidad de los dispositivos y aplicaciones de registro y notificación, así como los protocolos y criterios técnicos a los que deben sujetarse y las condiciones que ha de reunir el órgano, organismo o entidad habilitada para la prestación del servicio de dirección electrónica única y las condiciones para su prestación. En ese sentido, creemos que debe alabarse el criterio seguido por la más reciente Orden APA 2852/2004, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fecha 2 de agosto, cuya disposición séptima establece:

"Requisitos para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante el Registro Telemático.

1. Sólo se admitirá la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante el Registro Telemático que estén firmados electrónicamente mediante una firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido que cumpla los requisitos establecidos en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y en la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio".

Asimismo, los sistemas de firma electrónica empleados deberán ser compatibles con los medios técnicos de que disponga el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Mediante esta sencilla remisión normativa se evitan fisuras en la legalidad y confusiones de todo orden a los usuarios.

Dicho esto, ¿qué ocurriría si un órgano administrativo pusiera a disposición de los interesados un registro que no cumpliera con las formalidades que acabamos de señalar? Parece claro, estimo, que ningún perjuicio debería deparar a los particulares que confiadamente acudieran al mismo. Sin perjuicio, eso es otra cosa, de las responsabilidades políticas o administrativas a que ello diera lugar.

9. COMPUTO DE PLAZOS, DÍAS Y HORARIOS DE LOS REGISTROS.

9.1. En General

A tenor de la disposición adicional primera del RD 772/1999, los días y horarios de apertura de las oficinas de registro de la Administración General del Estado y sus organismos públicos se establecen por Resolución del Secretario de Estado para la Administración Pública, previa audiencia de los departamentos afectados. No obstante, los Subsecretarios ministeriales y los Presidentes o Directores de los organismos públicos podrán ampliar el régimen de atención horaria.

El Ministerio de Administraciones Públicas debe mantener actualizada y publicar anualmente, mediante Resolución de la antedicha Secretaría de Estado, aunque a decir verdad la última de la que se tiene constancia es de 1 de diciembre de 1998. En esta relación se incluirán debidamente diferenciados los registros telemáticos y figurarán sus sistemas de acceso y comunicación y los horarios de funcionamiento. Además, deberán identificarse mediante un código unificado asignado a través de Resolución de la misma Secretaría de Estado, al objeto de posibilitar la transmisión telemática de los asientos registrales y de sus documentos asociados entre dichas oficinas (DA 1ª RD 772/1999).

9.2. El registro telemático es perenne, salvo interrupciones

Como es lógico, la presentación de instancias en los registros administrativos, al igual que en correos o en las oficinas consulares sólo puede tener lugar los días y horas en que estén abiertos al público. Sin embargo, en el caso de los registros telemáticos la presentación puede realizarse durante las 24 horas todos los días del año. Está previsto que este registro permanezca continuamente abierto, a disposición de los interesados cualquiera que sea la hora y el día (art. 38º.9 LRJPAC). Esta es una de sus mayores virtudes.

La posibilidad de interrumpir el funcionamiento de un registro telemático se admite únicamente como algo excepcional, por justificadas necesi-

dades de mantenimiento técnico u operativo, anunciándose así a los usuarios con antelación. Si la interrupción es fortuita, el sistema deberá mostrar al usuario un mensaje advirtiéndoselo.

Al ser una máquina, no hay inconveniente en que preste su servicio sin interrupciones, salvo necesidad o imprevistos. Sin embargo, a efectos de cómputo de plazos, la recepción en un día inhábil para el órgano o entidad se entenderá efectuada el primer día hábil siguiente (art. 38º.9 LRJPAC). Es comprensible, porque las personas que están a su cargo o deben tramitar los escritos, obviamente, sí que descansan.

Por su parte, el art. 17º RD 772/1999 establece que los registros telemáticos se registrarán por la fecha y hora oficial española correspondiente a la península y Baleares, salvo que el registro tenga como ámbito territorial la comunidad de Canarias. Sería el caso de la delegación del gobierno en dicha región, en el momento que disponga de un registro telemático. En todo caso, la fecha y hora deberá figurar visible en la dirección electrónica de acceso al registro telemático.

9.3. La presentación en el registro telemático en día inhábil se entiende efectuada al día siguiente a efectos del cómputo de plazos

En línea con lo anterior, el art. 18º RD 772/1999 establece algunos criterios en relación con la presentación o remisión de escritos a través de registros telemáticos y el cómputo de los plazos fijados en días hábiles. En primer lugar, dispone que serán considerados días inhábiles sólo los así declarados para todo el territorio nacional en el calendario anual. No obstante, serán también inhábiles los así declarados en el ámbito territorial que corresponda a órganos cuya competencia se limite a una comunidad autónoma, provincia o municipio. Aunque todavía no se han creado registros telemáticos a niveles inferiores a los ministeriales, la norma está pensando en futuros registros telemáticos de las delegaciones del gobierno en comunidades autónomas, jefaturas provinciales de tráfico y algunos órganos estatales descentralizados de los escasos que quedan.

Como ya se dispusiera en la LRJPAC, la entrada de escritos y comunicaciones en un día inhábil para el registro telemático se entenderá efectuada en la primera hora del primer día hábil siguiente. Más en concreto, las cero horas y un segundo del primer día hábil siguiente. No obstante, en el asiento de entrada se inscribirán como fecha y hora de presentación aquellas en las que efectivamente se produjo.

Además, en el apartado c) el Art. 18º RD 772/1999 prohíbe que los registros telemáticos realicen o anoten salidas de escritos y comunicaciones en días inhábiles.

Por su lado, las órdenes de creación de los registros telemáticos de los Ministerios de Interior y de Ciencia y Tecnología no prevén nada a este respecto. La del Ministerio de Hacienda considera inhábiles los días que así aparecen en el calendario de ámbito estatal. Y las de Presidencia y de Administración Pública se remiten al calendario aprobado por el Secretario de Estado de Administración Pública conforme al art. 48º.7 LRJPAC²⁷, sin distinguir pues los que son días inhábiles en todo el territorio español y los que los son sólo en ciertas regiones y municipios²⁸.

Vistas así las reglas que rigen este cómputo de plazos, es posible apreciar una diferencia importante respecto del régimen general. Y es que, según el art. 48º.5 de la Ley 30/1992, "cuando un día fuese hábil en el municipio o comunidad autónoma en que residiere el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso". Esto significa que en un procedimiento que deba resolver el Ministro del Interior (por poner un ejemplo) serían inhábiles el día 2 de mayo (festivo en la comunidad de Madrid, donde tiene su sede el citado órgano administrativo) y, si el interesado fuera el autor de este trabajo, el día 8 de septiembre (festividad de la Virgen de los Llanos, patrona de Albacete).

27 *Artículo 48º Cómputo ...*

7. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán en su respectivo ámbito el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades que integran la Administración Local correspondiente a su ámbito territorial, a las que será de aplicación.

Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda y en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento por los ciudadanos.

28. En virtud de lo previsto en el art. 48º.7 LRJPAC, la relación de días inhábiles para la Administración General del Estado se aprueba y publica anualmente mediante Resolución del Secretario de Estado para la Administración Pública, atendiendo al calendario laboral que, a su vez, aprueba la Dirección General de Trabajo. En dicha relación se incluyen todos los domingos y las festividades nacionales y, en el ámbito territorial de las comunidades autónomas y entidades locales, los que establezcan las respectivas autoridades regionales en sus calendarios de días inhábiles.

El art. 18º RD 772/1999 no parece tenerlo en cuenta cuando sólo considera inhábiles para los registros telemáticos los días así declarados para todo el territorio nacional y, en su caso, los correspondientes a la comunidad autónoma o al municipio a los que se ciña la competencia del órgano administrativo. Dicho precepto debió pensar sólo en el supuesto al que la Ley hace referencia, esto es, que se presente un escrito por vía telemática en día inhábil y, en ese caso, la solución que ofrece es razonable y no advertimos que pueda causar ningún perjuicio. Pero no repara la norma en que el carácter hábil o inhábil del día en cuestión también es relevante cuando lo sucedido es lo contrario, esto es, que se ha dejado de presentar la instancia, pues si la fecha es hábil para el registro telemático y computa puede haberse producido la expiración del plazo. En el ejemplo anterior, ni el 2 de mayo ni el 8 de septiembre serían inhábiles a efectos del cómputo del plazo de presentación o salida de comunicaciones a través del registro telemático del Ministerio del Interior. El matiz no es baladí y los interesados deben tenerlo presente, pues optar por un registro telemático en lugar de un método tradicional para enviar una instancia puede suponer una alteración del cómputo del plazo en cuestión, con las consecuencias favorables o desfavorables que ello pueda traer consigo. Más si supusiera que se alteran los días inhábiles a lo largo del plazo que se inicia con dicha presentación o salida. A efectos del cómputo de los plazos, no sólo ha de tenerse en cuenta si lo es el día de presentación o salida de la comunicación, sino todos los que han de transcurrir hasta su vencimiento.

Esta divergencia nos suscita dos interrogantes. En primer lugar, ¿cuál es el alcance real de esta peculiar regla sobre días inhábiles, se limita sólo a las fechas de presentación o salida de comunicaciones o se extiende también al conjunto del procedimiento, esto es, al plazo que se inicia o concluye a partir de entonces? Y segundo, ¿semejante excepción reglamentaria no infringe el principio de legalidad?

A mi entender, en virtud de la habilitación contenida en la disposición final LRJPAC, la iterada previsión reglamentaria podría considerarse válida si se considera un desarrollo necesario de la misma. No obstante, el carácter excepcional de esta regla obliga a interpretarla restrictivamente. En ese sentido, podemos considerar que la especialidad se justifica por las peculiaridades de los registros telemáticos, que ya hemos señalado. Sin embargo, estimo que esta especialidad únicamente tiene razón de ser cuando se trata de determinar el carácter hábil o inhábil de la fecha de presentación o salida de la comunicación, que es la función a la que se ciñe el registro

telemático y, por tanto, no debería llevarse más allá, alterando el cómputo de plazos del entero procedimiento por tal motivo²⁹.

10. LOS REQUISITOS MATERIALES Y TÉCNICOS DE LOS REGISTROS TELEMÁTICOS

Como señalábamos en la introducción de este trabajo, la seguridad jurídica es condición sine qua non para el desarrollo de la Administración electrónica. Y esta seguridad ha de brindarla los elementos técnicos que permiten el funcionamiento de las máquinas y las redes de comunicación telemática. Las relaciones que puedan trabar los ciudadanos con la Administración a través de estos medios no dejan de ser un tráfico jurídico, que merece todas las garantías. Por los legítimos intereses, públicos y privados, que están en juego y que, cuando estamos ante sistemas que permiten un tratamiento masivo de la información, trascienden el marco de un simple expediente administrativo y podrían llegar a afectar al Estado en su conjunto. La rémora que la piratería electrónica ha supuesto para el comercio electrónico es una experiencia que no deja lugar a dudas. Si se quiere avanzar con pie firme en la Administración electrónica habrá que extremar las cautelas.

10.1. Disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información

Es lógico, pues, que la Ley sintiera una especial preocupación por regular las condiciones de seguridad técnica en que habrían de funcionar los registros telemáticos, frente a peligros completamente diferentes a los que podrían amenazar a los registros tradicionales. En concreto, el art. 38^o.9 LRJPAC requiere que los telemáticos cumplan con los siguientes cinco criterios: disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación de la información. La apelación a dichos requisitos y, en general, a las garantías que se establezcan reglamentariamente aparece igualmente en los arts. 45^o y 59^o.3 de la misma Ley, relativos a la incorporación de medios técnicos y a la notificación electrónica respectivamente, si bien tampoco acaban de definir lo que dichos criterios quieren significar exactamente³⁰.

29. Distinto parecer sostiene VALERO TORRIJOS, *Op. cit.*, p. 105. Para este autor, la regla del art. 18^a RD 772/1999, que considera inhábiles sólo los así declarados con carácter nacional, es contraria al art. 48^o5 LRJPAC. En su opinión, deber reconocerse el mismo carácter inhábil a los días que lo sean en el ámbito autonómico y local.

30. Siguiendo la concisa definición que dan AGIRREAZKUENAGA y CHINCHILLA (*Op. cit.*, Pág. 51), podemos interpretar dichos términos del siguiente modo: «disponibilidad»: que el sistema

Por su parte, el art. 4º RD 263/1996 extiende a todos los soportes, medios y aplicaciones electrónicas, informáticas y telemáticas que se utilicen en cualquier actuación o procedimiento administrativos las medidas técnicas y organizativas que aseguren las referidas condiciones de autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información. Estamos hablando, pues, de unos principios generales que debe cumplir el uso de la informática en la Administración y de los que ella misma es responsable, sin perjuicio de los deberes que en igual sentido incumban al interesado.

En línea con dichos criterios, este precepto especifica que las medidas de seguridad deberán garantizar la restricción de su utilización y del acceso a los datos e informaciones contenidas a las personas autorizadas, prevenir alteraciones o pérdidas de los datos e informaciones y proteger los procesos informáticos frente a manipulaciones son autorizadas. Todo ello conforme a otros dos criterios más: "estas medidas de seguridad deberán tener en cuenta el estado de la tecnología y ser proporcionadas a la naturaleza de los datos y de los tratamientos y a los riesgos a los que estén expuestos". El primero, que viene a ser una cláusula de progreso matizada, conduce a actualizar estas medidas a medida (valga la redundancia) que avanza la propia tecnología. No hay que olvidar que, en este campo, cuando unas medidas de seguridad se ven superadas por otras nuevas mejores suelen perder su eficacia protectora. No obstante, el segundo criterio -proporcionalidad- consiente a la Administración discriminar entre sus actividades y procedimientos y, según cual sea su trascendencia, seguir distintos ritmos de adaptación en la carrera incesante y casi frenética con que se producen los adelantos tecnológicos. Esta dualidad de criterios de adaptación es razonable, para evitar que se produzca un desfase disfuncional entre los medios usados por los particulares y la Administración. Acompasamiento que resulta difícil en la práctica, por la propia dinámica con que se suceden las innovaciones tecnológicas y su traslación entre los diferentes sectores de usuarios.

La función que prestan los registros telemáticos es, por definición, de transmisión o recepción de comunicaciones entre órganos de la Adminis-

asegure que el documento es accesible a los usuarios autorizados, «autenticidad»: que se identifiquen suficientemente el emisor y el receptor, «integridad»: que cualquier alteración del documento pueda ser detectada, «confidencialidad»: que ningún usuario distinto del emisor y receptor tenga acceso al documento y «conservación»: que se archiven los documentos de modo que se impida su pérdida o manipulación.

tración General el Estado o de parte de los ciudadanos, razón por la cual el art. 7º RD 263/1996 exige a los soportes, medios y aplicaciones informáticas y telemáticas una serie de requisitos, en la línea de los criterios legales antes citados. A saber:

- a) Garantía de disponibilidad y acceso.
- b) Compatibilidad entre los utilizados por el emisor y el destinatario que permita técnicamente las comunicaciones, incluyendo el uso de códigos y formatos o diseños de registros establecidos por la Administración.
- c) Medidas de seguridad que eviten la interceptación y alteraciones de las comunicaciones, así como los accesos no autorizados.

Es más, para que dichas comunicaciones sean válidas se requiere:

- a) Que exista constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas y del contenido íntegro de las mismas.
- b) Que se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de la comunicación.

Un tercer requisito que incluye este precepto es que los particulares han de haber señalado como preferente el soporte, medio o aplicación para sus comunicaciones con la Administración General del Estado. Pero esto no parece pensado para el mero uso del registro telemático, aunque sí, sin duda, para la notificación telemática. De la regulación analizada no se deduce una vinculación necesaria entre uno y otra, en cuya virtud la remisión de una solicitud a través del registro telemático requiera la aceptación expresa o tácita de la notificación telemática.

A diferencia de los programas y aplicaciones que efectúan tratamientos de información cuyo resultado es utilizado para el ejercicio de potestades por parte de órganos administrativos, los relativos a los registros informáticos y telemáticos no han sido objeto de difusión pública. Y a nuestro juicio no necesitaban serlo, a tenor del art. 5º RD 263/1996, puesto que la actividad de los mismos es meramente instrumental o auxiliar, sin que en ningún momento determine directamente el contenido de las decisiones administrativas. Motivo por el que tampoco debían ser aprobados por parte del órgano competente para resolver los procedimientos, como requiere el art. 9º. Lo cual, al ser el registro un canal abierto a una variada gama de procedimientos, resultaría impracticable.

Digamos, finalmente, que la aprobación y difusión de los criterios generales de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones in-

formáticas y telemáticas corresponde al Consejo Superior de Informática (disposición adicional primera RD 263/1996, que modifica el art. 3º.2 RD 2291/1983, de creación de dicho Consejo).

10.2. Requisitos técnicos

Como antes habíamos señalado, la Orden PRE/1551/2003, de 10 de junio, es la que regula los requisitos técnicos que han de satisfacer los registros telemáticos (que también se aplican a las notificaciones), en el marco de los criterios de seguridad, normalización y conservación. Esta Orden da cumplimiento al mandato contenido en la disposición final primera del RD 209/2003, y previamente había obtenido el informe previo favorable del Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Administración Electrónica, nueva denominación que denota la intención gubernamental comentada al inicio de este trabajo.

Es más, la Orden PRE/1551/2003 remite al documento denominado "Criterios de seguridad, normalización y conservación de las aplicaciones utilizadas para el ejercicio de potestades" aprobados por el antedicho Consejo y accesibles en su sitio Web las medidas que en ese sentido han de aplicarse a los dispositivos y aplicaciones del registro. Dichas medidas vendrán determinadas por la aplicación del denominado método Magerit, acrónimo de una metodología de análisis y gestión de riesgos de los sistemas de información de las Administraciones Públicas, y para recomendar las medidas a adoptar para controlarlos³¹.

a) Requisitos de autenticidad

Entrando en dichos requisitos, y por lo que a la autenticidad se refiere, la Orden establece que los dispositivos y aplicaciones de registro sólo pueden admitir la firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido que cumpla la recomendación UIT X.509 versión 3 o superiores (ISO/IEC 9594-8 de 1997), de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre firma electrónica. La aceptación de una firma electrónica estará condicionada a que la utilización del servicio de consulta sobre la vigencia de los certificados no suponga un coste adicional para la Administración.

31. Magerit es una metodología de carácter público, que fue elaborada por un equipo interdisciplinario del Consejo Superior de Informática y cuya utilización no requiere autorización previa del Ministerio de Administraciones Públicas, al que pertenece y donde puede adquirirse.

b) Requisitos de integridad

En cuanto a los requisitos para garantizar la integridad de la información, el apartado cuarto de la Orden dispone que los órganos u organismos que pongan en marcha dispositivos y aplicaciones de registro deberán contar con las medidas organizativas y técnicas siguientes:

- a) Aplicación de técnicas de comprobación de la integridad de la información, como firma electrónica (con los requisitos antes señalados), funciones resumen o "hash", y en su caso, de fechado electrónico.
- b) Procedimientos de copias de respaldo de ficheros y bases de datos y de protección y conservación de soportes de información.
- c) Protección de los archivos de información destinados a los interesados mediante atributos de solo lectura.
- d) Instalación de herramientas en las aplicaciones que ejecuten transacciones o procesos donde se produzcan múltiples actualizaciones de datos que se encuentren relacionados entre sí para prevenir que se produzca un fallo de proceso y no se pueda completar la transacción.
- e) Análisis periódico de los sistemas de información, de los accesos a la información y a las aplicaciones, de los registros de eventos o incidencias, de las operaciones, así como de los recursos utilizados.
- f) Adopción de medidas de protección frente a código dañino en los servidores de aplicación y en los soportes circulantes.
- g) Establecimiento de procedimientos para evitar la instalación de software no autorizado, el borrado accidental o no autorizado de datos y los accesos no autorizados.

Como puede verse, la protección frente a virus -como se conocen coloquialmente- y otros tipos de códigos dañinos que pueden viajar a través de Internet y del correo electrónico es un aspecto imprescindible cuando la red administrativa se conecta a la red de redes, al igual que frente a los accesos no autorizados. De ahí la prevención de instalar barreras y restricciones de seguridad, impidiendo que ciertos tipos de códigos se ejecuten en el equipo y provoquen daños en el sistema, o que personas sin autorización tengan acceso indebido a la información.

c) Requisitos de disponibilidad

La disponibilidad requiere que en la página Web de cada órgano u organismo han de ponerse a disposición del interesado los programas

necesarios que debe instalar en su ordenador personal para el correcto funcionamiento de los sistemas de registro.

Dichos programas habrán de ser compatibles con los medios técnicos de que dispongan las Administraciones Públicas.

Por su parte, los órganos y organismos que pongan en marcha registros telemáticos han de establecer medidas organizativas y técnicas para que la disponibilidad del servicio sea de 7 días a la semana y 24 horas al día y, en cualquier caso, las siguientes:

- a) Mantenimiento actualizado del software de base y específico que soporta el sistema de registro telemático, siguiendo las recomendaciones indicadas en las listas de vulnerabilidades correspondientes.
- b) Actualización periódica o cuando sea necesario del software de base y corrección, en su caso, de las debilidades observadas en éste.
- c) Adopción de medidas de seguridad física en el entorno donde se encuentren los equipos que den soporte a las aplicaciones.
- d) Protección de los sistemas y las aplicaciones contra el código dañino y contra ataques de denegación del servicio y establecimiento en cualquier caso de las medidas oportunas.
- e) Preparar y mantener operativo un plan de contingencias.

Por consiguiente, la disponibilidad supone, en primer lugar, que la Administración proporcione el software necesario de forma gratuita a los interesados y, en segundo lugar, asegurar la continuidad del servicio frente a cualquier eventualidad.

d) *Requisitos de confidencialidad*

Por último, la salvaguarda de la confidencialidad obliga a las siguientes medidas:

- a) Medidas de seguridad física.
- b) Control de los accesos a los dispositivos y aplicaciones, en especial los que lleguen a través de las redes de comunicaciones.
- c) Protección de los soportes de información y copias de respaldo.

A las notificaciones puede exigírseles además un sistema de cifrado, si contienen datos de carácter personal o lo estima el órgano notificador, mas este requisito no parece necesario en sentido inverso y, por tanto, no

es exigible que la instancia o solicitud del particular tenga que enviarse cifrada. Tampoco creemos que afecte a la confidencialidad el recibo o resguardo de la recepción con que debe responder el registro telemático.

10.3 Otros protocolos y criterios técnicos

Por último, el apartado séptimo de la Orden concreta una serie de protocolos y criterios técnicos relativos a:

a) Sincronización de la fecha y hora del registro telemático

La sincronización de la fecha y la hora de los servicios de registro telemático se realizará con el Real Instituto y Observatorio de la Armada. Hay que recordar que el Real Decreto 1308/1992, de 23 de octubre, declara al laboratorio del citado Real Instituto como depositario del patrón nacional de tiempo.

b) Accesibilidad

El registro telemático deberá cumplir los requerimientos de accesibilidad establecidos por la Iniciativa para una Web Accesible (WAI) del Consorcio World Wide Web y, en particular, las especificaciones de la Recomendación de 5 de mayo de 1999 sobre Pautas de Accesibilidad del Contenido en la Web, versión 1.0, en su nivel AA.

c) Navegador

El acceso del ciudadano a través de Internet se realizará mediante un navegador Web que cumpla la especificación W3C HTML.4.01 o superior.

d) Protocolo y canal de comunicación

El protocolo para la comunicación entre el navegador Web del interesado y el servidor de la Administración será http1.0, o superior. Si fuera el caso, los servicios de registro deberán poder utilizar en su canal de comunicaciones cifrado simétrico de, al menos, 128 bits.

11. CONCLUSIONES

Es sabido que los registros cumplen unas funciones muy importantes en el tráfico jurídico administrativo, especialmente al brindar seguridad jurídica en las relaciones entre interesados y órganos administrativos entabladas a través del procedimiento administrativo. Las nuevas tecnologías brindan la oportunidad para una sustancial ampliación de estos servicios,

al facilitar la interrelación sin barreras de tiempo y espacio, que no se puede desaprovechar. Es menester, no obstante, que su introducción venga convenientemente enmarcada por normas que ordenen su implantación y aseguren que la misma no supone una merma de garantías o derechos, exigiendo las condiciones materiales y técnicas precisas para ello.

En efecto, con la aprobación de la LRJPAC en 1992 se inicia un proceso de modernización que apuesta por la aplicación de las nuevas tecnologías al trabajo administrativo, lo que incluye, entre otras medidas, la informatización de los registros. Merced a una posterior reforma, en 2001, se regulan y difunden los registros telemáticos. Estas normas legales, por su carácter básico, alcanzan a todas las Administraciones públicas.

El desarrollo normativo de estas previsiones legales, en el ámbito estricto de la Administración General de la Administración del Estado que era motivo de nuestro estudio, ha dado origen a un nutrido racimo de reales decretos y órdenes ministeriales imprescindible para concretar el marco jurídico de estos registros.

Una vez analizado, podemos apreciar que el régimen jurídico de los nuevos registros se basa en un alto nivel de cautela, expresada en notables exigencias técnicas y en ciertas limitaciones funcionales. Especialmente los registros telemáticos que, al funcionar en una red mundial abierta, serían los más vulnerables frente a ataques o intromisiones ilegítimas. Se intenta responder así a riesgos suficientemente conocidos que, de no ser conjurados, darían al traste con los propósitos de modernización tecnológica de la Administración, en perjuicio de todos.

Esta comprensible prevención, en una fase experimental como es en la que necesariamente nos encontramos, se mueve, no obstante, en un terreno de pragmatismo tecnológico, pues una exigencia maximalista de seguridad podría llegar a hacerlo impracticable. Desde un punto de vista jurídico, existen aspectos en esta regulación que merecerían ser corregidos, como es una cierta dispersión contraria a las premisas de normalización.

En cambio, estimo que resulta cabal aceptar ciertas restricciones o limitaciones, durante la fase de rodaje, con el fin de asegurar que las funciones que en efecto se prestan satisfacen en todo momento los principios materiales básicos.

Se trata, en definitiva, de alcanzar un equilibrio que permita avanzar con paso firme, sin descabros, en el conocimiento y utilización de una herramienta que puede revolucionar las comunicaciones entre Administraciones y ciudadanos, con enorme provecho para todos.