

Sentencia de la Sala tercera de 30 de mayo de 2022 (rec.165/2021), sobre enjuiciamiento de la legalidad del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 638/2022

Fecha de sentencia: 30/05/2022

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 165/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 17/05/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: dvs

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 165/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 638/2022

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente
D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat
D. Eduardo Calvo Rojas
D. José María del Riego Valledor
D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 30 de mayo de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo nº 165/2021 interpuesto por la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada y asistida por su Abogado, contra el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Ha sido parte demandada la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada y asistida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de la Generalitat de Cataluña interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Admitido el recurso y previos los oportunos trámites la parte actora formalizó su demanda mediante escrito de fecha 27 de septiembre de 2021 en el que, tras exponer los antecedentes del caso y los fundamentos jurídicos de su impugnación, termina solicitando que se dicte sentencia por la que

<< (...) se estime el presente recurso contencioso administrativo y, por consiguiente, se declaren nulos de pleno derecho las siguientes disposiciones y artículos del *Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos: la disposición transitoria 1ª; el apartado 8 de la disposición final 2ª, en lo relativo a la modificación de las letras b), c), d), h), j), n), ñ, o), p) y t) del apartado 1 y la letra a) del apartado 4 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* ; el apartado 2 del artículo 10; los apartados 1 y 2 del artículo 11; el apartado 3 del artículo 21; el apartado 1 del artículo 27; el apartado 3 del artículo 39; el apartado 2 del artículo 43; el apartado 3 del artículo 44; el apartado 1 del artículo 45; el artículo 47; el artículo 49; los apartados 1 a 4 del artículo 53; el apartado 2 del artículo 60; el apartado 2.b) del artículo 61; y el apartado 3 del artículo 62, todo ello con expresa imposición de costas a la Administración demandada si se opusiere a esta demanda>>.

SEGUNDO.- Mediante oficio de fecha 7 de octubre de 2021 el Tribunal Constitucional comunicó a esta Sala del Tribunal Supremo que por providencia de esa misma fecha fue admitido a trámite el conflicto positivo de competencia nº 5253/2021 promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con los *artículos 15.3.a /, 26.2.c /, 28.2 , 29.4 y la disposición*

adicional novena del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo .

Mediante sendos escritos presentados con fechas 29 y 30 de noviembre de 2021 la Generalitat de Cataluña y la Administración del Estado manifestaron que el conflicto planteado ante el Tribunal Constitucional no tenía incidencia en el presente recurso contencioso-administrativo al referirse a preceptos distintos de los impugnados en este proceso.

TERCERO.- La Administración del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado el 11 de noviembre de 2021 en el que se opone a los argumentos de impugnación aducidos en la demanda y termina solicitando que se desestime íntegramente el recurso con imposición de costas.

CUARTO.- No habiendo solicitado el recibimiento a prueba ninguna de las partes, fueron éstas emplazadas para que formularan las conclusiones, lo que llevaron a efecto la Generalitat de Cataluña y la Administración del Estado mediante escritos presentados con fechas 24 de enero y 21 de febrero de 2022, respectivamente.

QUINTO.- Quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo; y mediante providencia de 7 de marzo de 2022 se fijó al efecto el día 17 de mayo de 2022, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo nº 165/2021 lo interpone la representación de la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Como hemos visto en el antecedente primero, la demandante pide que se dicte sentencia en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo, se declaren nulos de pleno derecho los siguientes artículos y disposiciones del Real Decreto 203/2021:

- disposición transitoria 1ª;
- *apartado 8 de la disposición final 2ª, en lo relativo a la modificación de las letras b), c), d), h), j), n), ñ, o), p) y t) del apartado 1 y la letra a) del apartado 4 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010 ;*
- apartado 2 del artículo 10;
- apartados 1 y 2 del artículo 11;
- apartado 3 del artículo 21;
- apartado 1 del artículo 27;
- apartado 3 del artículo 39;
- apartado 2 del artículo 43;

- apartado 3 del artículo 44;
- apartado 1 del artículo 45;
- artículo 47;
- artículo 49;
- apartados 1 a 4 del artículo 53;
- apartado 2 del artículo 60;
- apartado 2.b) del artículo 61;
- apartado 3 del artículo 62.

Pues bien, en los apartados que siguen de esta sentencia examinaremos los motivos de impugnación que formula la Generalitat de Cataluña respecto de cada uno de los citados preceptos y disposiciones del Real Decreto 203/2021.

Ahora bien, alteraremos en un punto el orden seguido por la demandante pues la impugnación de la disposición transitoria 1ª del Real Decreto no la examinaremos en primer lugar, como hace la parte actora, sino más adelante, cuando abordemos la impugnación del artículo 53 del Real Decreto, precepto este con el guarda relación al referirse, como la propia la norma transitoria, a la destrucción de documentos presentados en soporte papel.

SEGUNDO.- *Disposición final segunda, apartado 8, del Real Decreto 203/2021*, por el que se modifican las *letras b), c), d), h), j), n), ñ , o), p) y t) del apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* .

<< *Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero* , por el que se regula el *Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica*.

El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica queda modificado como sigue:

[...]

Ocho. Se modifica la disposición adicional primera, que queda redactada como sigue:

"Disposición adicional primera. Desarrollo del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

1. Se desarrollarán las siguientes normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por parte de las Administraciones Públicas:

[...]

b) Norma Técnica de Documento electrónico: tratará los metadatos mínimos

obligatorios, la asociación de los datos y metadatos de firma o de sellado de tiempo, así como otros metadatos complementarios asociados; y los formatos de documento.

c) Norma Técnica de Digitalización de documentos: tratará los formatos y estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización.

d) Norma Técnica de Expediente electrónico: tratará de su estructura y formato, así como de las especificaciones de los servicios de remisión y puesta a disposición.

[...]

h) Norma Técnica de Política de gestión de documentos electrónicos: incluirá directrices para la asignación de responsabilidades, tanto directivas como profesionales, y la definición de los programas, procesos y controles de gestión de documentos y administración de los repositorios electrónicos, y la documentación de los mismos, a desarrollar por las Administraciones Públicas y por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de aquéllas.

[...]

j) Norma Técnica de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos, así como desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos.

[...]

n) Norma Técnica de Interoperabilidad de Transferencia e Ingreso de documentos y expedientes electrónicos: tratará los requisitos y condiciones relativos a la transferencia de agrupaciones documentales en formato electrónico, documentos y expedientes electrónicos, junto con los metadatos asociados, entre sistemas de gestión de documentos electrónicos y sistemas de archivo electrónico.

ñ) Norma Técnica de Interoperabilidad de Valoración y Eliminación de documentos y expedientes electrónicos: tratará las condiciones y requisitos relativos a la valoración de los documentos y expedientes electrónicos para establecimiento de plazos de conservación, transferencia y acceso o, en su caso, eliminación total o parcial.

o) Norma Técnica de Interoperabilidad de preservación de documentación electrónica: tratará las condiciones y requisitos relativos a la conservación de los documentos electrónicos para garantizar su autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y trazabilidad, así como la protección, recuperación y conservación física y lógica de los documentos y su contexto.

p) Norma Técnica de Interoperabilidad de tratamiento y preservación de bases de datos: tratará las condiciones y requisitos relativos a la conservación de las bases de datos para garantizar su autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y trazabilidad, y permitiendo la protección, recuperación y conservación física y lógica de los datos y su contexto.

[...]

t) Norma Técnica de Interoperabilidad del modelo de datos y condiciones de interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos: tratará los aspectos funcionales y técnicos para la plena interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos pertenecientes a las Administraciones, así como la interconexión de estos a las sedes electrónicas, A los registros mercantiles, de la propiedad, y a los protocolos notariales.

[...]>>

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

Las Normas Técnicas de Interoperabilidad relacionadas en las *letras b), c), d), h), j), n), ñ , o), p) y t) del apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* , en la redacción dada por el Real Decreto 203/2021, vulneran las competencias estatutarias de la Generalidad de Cataluña. Para desarrollar nuestros argumentos, los agruparemos en dos apartados, uno relativo a las letras b), c), d), h) y j), y otro relativo a las letras n), ñ, o), p) y t). Empezaremos por este segundo grupo.

1.- Modificación de las *letras n), ñ , o), p) y t) del apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* .

Las nuevas Normas Técnicas de Interoperabilidad relacionadas en esos *apartados n), ñ , o), p) y t) del apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* , según la redacción dada por el Real Decreto 203/2021, vulneran las competencias estatutarias de la Generalidad de Cataluña. Y ello por las siguientes razones: 1º) Las políticas de transferencias, preservación y valoración de documentos forman parte del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, tanto desde la perspectiva de las competencias en materia de patrimonio cultural y gestión documental, como en materia de autoorganización de la Administración. 2º) Estas materias no encajan en lo que se entiende por interoperabilidad (ni técnica ni semántica).

Estas Normas Técnicas de Interoperabilidad, bajo una apariencia de neutralidad técnica, no dejan de ser una invasión competencial, ya que lo que persiguen es regular con detalles muy exhaustivos las prácticas que enuncian, por lo que, *de facto* , terminan regulando y condicionante de manera sustancial la actuación y autonomía propias de las Comunidades Autónomas.

Con la reforma dada por el Real Decreto 203/2021 se pasa de once Normas Técnicas de Interoperabilidad a veintitrés, lo que significa que son más del doble de las normas iniciales. Este incremento puede obedecer a una doble justificación: a/ La primera sería la lógica necesidad de generar una normativa que dé respuesta a nuevas realidades técnicas y tecnológicas surgidas en estos 10 años que separan ambas normas y que no podían ser previstas en el momento de la aprobación del Real Decreto 4/2010. b/ La segunda es una firme voluntad expansiva de la Administración del Estado que, bajo la cobertura aparentemente neutra como es una Norma Técnica de Interoperabilidad, tiende a invadir las competencias autonómicas. Éste es el propósito de las nuevas Normas Técnicas de Interoperabilidad relacionadas en las letras n, ñ, o, p y t.

En el desarrollo de la interoperabilidad debe darse prioridad al consenso de los

diversos actores, tanto en la elaboración y gobernanza de la normativa técnica y semántica como en lo que se refiere al escrupuloso respeto a la organización propia de cada Administración Pública. La reforma de las Normas Técnicas de Interoperabilidad operada por el Real Decreto 203/2021 no respeta este principio básico de colaboración en el caso de las letras n), ñ, o), p) y t), dado que, en lugar de establecer unos criterios básicos y comunes, ha optado por una regulación de gran exhaustividad, cuando lo procedente hubiera sido que se estableciesen unos mínimos técnicos esenciales a cumplir por las distintas Administración Públicas, o cuanto más modelos de referencia no vinculantes para el resto de Administraciones Públicas.

Las letras n), ñ, o) y p) nada tienen que ver con unas Normas Técnicas de Interoperabilidad de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas, por lo que el Real Decreto 203/2021 debería haber previsto que se trata de disposiciones organizativas de exclusiva aplicación para la Administración General del Estado, o como mucho darles la condición de modelos de referencia no vinculantes para el resto de administraciones públicas.

Mención especial merece la letra t) [*"t) Norma Técnica de Interoperabilidad del modelo de datos y condiciones de interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos: tratará los aspectos funcionales y técnicos para la plena interoperabilidad de los registros electrónicos de apoderamientos pertenecientes a las Administraciones, así como la interconexión de estos a las sedes electrónicas, A los registros mercantiles, de la propiedad, y a los protocolos notariales"*]. El modelo de datos propio ya ha sido regulado en la Comunidad Autónoma de Cataluña mediante el citado *Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital (artículos 10 y siguientes)*, en el que se establecen los elementos básicos de este modelo y los instrumentos para su implantación. El modelo de datos de una organización es un elemento fundamental en el desarrollo de los servicios digitales, y debe considerarse como un elemento propio de la autoorganización de cada Administración Pública. La regulación mediante una Normas Técnicas de Interoperabilidad puede suponer no sólo la implantación *de facto* de un modelo no previsto o no adaptado al modelo de datos ya diseñado por la Administración de la Generalidad, con la distorsión que ello supone en el funcionamiento del modelo hasta ahora vigente en Cataluña, sino que además excede de lo que son las bases competenciales del Estado en esta materia, al inmiscuirse en una materia propia de la autoorganización de competencia autonómica.

En conclusión, las *letras n), ñ , o), p) y t) del apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* , en la redacción dada por el Real Decreto 203/2021, vulneran las competencias estatutarias de la Generalidad de Cataluña en el sentido apuntado en líneas anteriores, no sólo en lo que se refiere a las potestades de autoorganizativas de la Generalidad, sino también en cuanto a sus competencias en materia de archivos y de patrimonio cultural, por lo que deben declararse nulas de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* .

2.- Modificación de las letras b), c), d), h) y j) del *apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* .

La reforma de las Normas Técnicas de Interoperabilidad operada por el Real Decreto 203/2021 no respeta el principio básico de colaboración. Algunas de las Normas Técnicas de Interoperabilidad, en particular, las previstas en las letras b), c), d), h) y j), en lugar de establecer unos criterios básicos y comunes, han optado por una regulación de gran exhaustividad, cuando lo procedente hubiera sido que se

estableciesen unos mínimos técnicos esenciales a cumplir por las distintas Administraciones Públicas.

Debe distinguirse entre aquellas Normas Técnicas de Interoperabilidad del Real Decreto 4/2010 modificadas por el Real Decreto 203/2021 que requieren especificaciones concretas (grupo A) de aquellas que tienen un contenido puramente organizativo y metodológico (grupo B).

Grupo A: a) Catálogo de estándares; e) Política de firma electrónica y de certificados de la Administración; f) Protocolos de intermediación de datos; g) Relación de modelos de datos; i) Requisitos de conexión a la Red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas; k) Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales.

Grupo B: b) Documento electrónico; c) Digitalización de documentos; d) Expediente electrónico; h) Política de gestión de documentos electrónicos; j) Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.

Pues bien, las cuestiones relativas a los datos, metadatos y formatos del documento electrónico (letra b), los formatos y estándares aplicables, los niveles de calidad, las condiciones técnicas y los metadatos asociados al proceso de digitalización de documentos (letra c), la estructura, formato y demás especificaciones del expediente electrónico (letra d), la gestión de los documentos electrónicos (letra h) y los procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos o desde papel u otros medios físicos a formatos electrónicos (letra j) tienen un carácter marcadamente organizativo que no encajan en lo que se entiende por interoperabilidad técnica o semántica, por lo que debe incluirse en la potestad de autoorganización de la Administración autonómica catalana.

El caso de la letra h) es especialmente flagrante: en este caso, al amparo del *apartado 2 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas* llega incluso a concretar cómo deben organizarse las Comunidades Autónomas en lo que se refiere a su documentación y el sistema de gestión documental, como ya ocurrió con la resolución de 28 de junio de 2012 (BOE de 26 de julio de 2012). Es más, la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que depende de dicha Secretaría de Estado, incluso elabora una Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.

En cualquier caso, las previsiones de la letra h) son contradictorias con la definición de la política de gestión de documentos electrónicos contenida en el anexo de la norma (glosario de términos), que la define en los términos siguientes: "Orientaciones o directrices que define una organización para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias. La política se aprueba al más alto nivel dentro de la organización, y asigna responsabilidades en cuanto a la coordinación, aplicación, supervisión y gestión del programa de tratamiento de los documentos a través de su ciclo de vida".

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la definición de la política de gestión de documentos electrónicos, corresponde a cada organización la definición de sus orientaciones o directrices para la creación y gestión de sus documentos, el establecimiento de Normas Técnicas de Interoperabilidad de obligado cumplimiento

para cuestiones puramente organizativas relacionadas con la gestión de documentos electrónicos debe reputarse contrario a la competencia de autoorganización de mi representada, especialmente si se tiene presente que la Administración de la Generalidad ya tiene definida su política de gestión de los documentos electrónicos mediante la citada Orden CLT/172/2014, de 14 de mayo.

En definitiva, las letras b), c), d), h) y j) del *apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010*, modificadas por el *Real Decreto 203/2021 recurrido*, sólo deberían ser normas de obligado cumplimiento para el Estado en los términos que prevé para otros preceptos y disposiciones en el *apartado 3 de su disposición final primera* (o en todo caso, modelos de referencia no vinculantes para el resto de administraciones públicas). Al no haber obrado así, debe declararse su nulidad de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, por infringir las competencias estatutarias de la Generalidad de Cataluña.

B/ Posición de la Administración del Estado.

1. Como consideración previa, señala la Abogacía del estado que, según se desprende del escrito de demanda, la impugnación de la Generalitat de Cataluña tiene su origen en que ésta se ve perturbada puesto que el Real Decreto 203/2021 amplía el número y espectro temático de la Normas Técnicas de Interoperabilidad; a la vista de ello -pese a que la Administración demandante admite que otras interpretaciones también serían posibles- termina por concluir que la nueva regulación es sólo debida al propósito del Estado de limitar sus competencias (lo que inevitablemente determinará la aprobación de las nuevas Normas Técnicas de Interoperabilidad). Sin embargo, es preciso tener en cuenta que:

a) La propia Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) del Real Decreto ya puso de manifiesto la necesidad de realizar una revisión del Real Decreto 4/2010 con el fin de adecuarlo a la nueva normativa y los avances técnicos, siendo preciso seguir garantizando la interoperabilidad entre las Administraciones Públicas.

b) Según se reconoce en el escrito de demanda, una parte relevante de las Normas Técnicas de Interoperabilidad - *letras a) a k)- de la disposición adicional 1ª del Real Decreto 4/2010* ya habían sido aprobadas con anterioridad y estaban en vigor. En tales casos, la nueva redacción dada por el Real Decreto 203/2021 consiste, en esencia, en actualizar su denominación, pero no introducen una nueva regulación sobre aspectos o elementos que anteriormente no fueran objeto de la normativa básica estatal; habiéndolo sido, precisamente, porque se referían a aspectos absolutamente esenciales para asegurar el funcionamiento de Esquema Nacional de Interoperabilidad.

Dichas Normas Técnicas de Interoperabilidad están plenamente operativas en la actualidad; tales normas tienen el grado de detalle necesario para que todas las Administraciones Públicas cumplan unos requisitos técnicos comunes mínimos (estándares y reglas de funcionamiento básicos), de modo que la interoperabilidad exigida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas sea una realidad. La regulación común de los elementos o aspectos contemplados en tales Normas Técnicas de Interoperabilidad es lo que ha permitido que la interoperabilidad haya sido posible y la normativa básica pudiera ser cumplida.

El hecho de que ahora se impugne la reiteración en la nueva redacción de la *disposición adicional primera del Real Decreto D 4/2010* de la previsión de la

existencia de dichas Normas Técnicas de Interoperabilidad resulta contrario a los propios actos de la Generalitat de Cataluña, que, hasta la fecha, nunca se ha opuesto a la necesidad de la existencia de tales normas técnicas de interoperabilidad. Este motivo, por sí sólo, podría justificar la invocación de la quiebra de la Doctrina de los actos propios en la actuación de la Administración recurrente.

c) La nueva redacción de la *disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010*, se limita a enumerar las normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas, limitándose a "anunciar" su eventual contenido, pero no a predeterminar el mismo ni, desde luego, a definir su alcance. Por lo tanto, la disposición adicional carece de un auténtico contenido normativo, pues ni introduce nueva regulación ni impone obligaciones ni requisitos específicos para las Administraciones (lo que, lógicamente, exigirá su ulterior desarrollo normativo).

La Generalitat alega que tales normas vulneran esencialmente su potestad de autoorganización pero, dado lo anterior, resulta obvio que está planteando una vulneración competencial meramente hipotética (con base en el hipotético contenido de las futuras normas técnicas de interoperabilidad), sin exponer ningún elemento concreto que permita concluir otra cosa. Sin embargo, ello no resulta suficiente para estimar la impugnación de una norma puesto que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, para que exista infracción normativa por una invasión competencial, es necesario que el recurso no tenga un mero "carácter preventivo" sino también que exista " *un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa vindicatio potestatis por el ente invadido que se ve despojado de su competencia*" no siendo admisibles "planteamientos meramente cautelares, virtuales o "hipotéticos" (*STC 166/1987, de 28 de octubre*, FJ 2, citando las *SSTC 67/1983, de 22 de julio*, y *95/1984, de 18 de octubre*; *STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018*).

2. Valoración global que hace la Abogacía del Estado de las concretas razones de impugnación esgrimidas por la parte actora:

Del escrito de demanda se desprende que la Generalitat considera que: i) en materia de interoperabilidad, es preciso dar prioridad al consenso entre los diversos actores; ii) sus competencias organizatorias deben priorizarse, en todo caso, sobre cualesquiera otros títulos competenciales. Sin embargo, es preciso considerar que:

a) La interoperabilidad tiene una múltiple dimensión (organizativa, semántica y técnica). Ello no implica, como se afirma por la Generalitat, que "deba darse prioridad al consenso de los diversos actores" (sin perjuicio de que deba procurarse la colaboración, siempre que sea posible), negando o desconociendo las restantes dimensiones de la interoperabilidad, que también deben garantizarse.

El propio *Real Decreto 4/2010 (artículos 1.2 y 6)* prevé que el Esquema Nacional de Interoperabilidad debe comprender criterios, recomendaciones y estándares que deben ser tenidos en cuenta por las Administraciones para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad: es, por lo tanto, posible que -para garantizar la citada interoperabilidad, asegurar el cumplimiento por las Administraciones Públicas de sus obligaciones y garantizar el tratamiento común de los ciudadanos por las Administraciones Públicas- existan previsiones que sean vinculantes para todas las Administraciones.

b) Las Administraciones Públicas deben siempre respetarse mutuamente el ejercicio legítimo de sus propias competencias (*artículo 141 Ley 40/2015* , relativo al deber de colaboración entre Administraciones Públicas); no es posible invocar el principio de colaboración entre Administraciones si previamente no se está respetando de contrario el régimen competencial establecido en la Constitución española. El Real Decreto 203/2021 se dicta en ejercicio de la habilitación normativa contenida en la *disposición final sexta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , y en la *disposición final decimoquinta de la Ley 40/2015, de 1 de octubre* , para llevar a cabo su desarrollo reglamentario en lo referido a la gestión electrónica de los procedimientos y el funcionamiento electrónico del sector público y garantizar, así, la efectiva aplicación e implantación de las previsiones que ambas leyes establecen, todo ello al amparo de lo dispuesto en el *artículo 149.1.18.ª de la Constitución* . Por tanto, existe una habilitación legal expresa para llevar a cabo dicho desarrollo; y el Real Decreto 4/2010 se dictó precisamente en base a la competencia exclusiva del Estado para dictar bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, contenida en el *artículo 149.1.18ª de la Constitución* . Dicha competencia permite " *establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas* " (*STC 50/1999, de 6 de abril* , FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (*SSTC 32/1981, de 28 de julio (RTC 1981, 32), FJ 5* , y *227/1988, de 29 de noviembre* (RTC 1988, 227), FJ 24). La densidad de las bases " *podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración* " (*SsTC 93/2017, de 6 de julio (RTC 2017, 93), FJ 7* , y *55/2018* , FJ 4 a) (*STC núm. 132/2018 de 13 diciembre* . RTC 201832). El Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, los principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas.

Las bases que se aprueben, tanto si "responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales", no pueden alcanzar "un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo" (*STC 130/2013* , FJ 6). Sin embargo, también es cierto que no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos -que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados- que cuando se refieren a materias que, como la interoperabilidad, sí afectan a dicha actividad externa y requieren un mínimo denominador común.

Ninguno de tales límites, como luego se expone, son quebrantados por la nueva *disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* ; y, en este caso, no existe ninguna invasión de tales competencias autonómicas. Las Normas Técnicas de Interoperabilidad no regulan una especialidad propia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sino una cuestión que afecta a la totalidad de las Administraciones Públicas y a su relación con otras Administraciones y los ciudadanos: se justifica la necesidad de un tratamiento conjunto y unitario para todas las Administraciones Públicas, con el único fin de garantizar la interoperabilidad que exige la legislación.

c) El propio Real Decreto 203/2021 establece que se faculta a la persona titular del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (en la actualidad correspondería al Ministerio de Hacienda y Función Pública) y a la persona titular del

Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en el ámbito de sus competencias, para dictar las disposiciones y adoptar las medidas necesarias para el desarrollo y ejecución del Real Decreto. El *artículo 9.2 del RD 403/2020* establece como competencia de la SGAD, la definición de estándares, de directrices técnicas y de gobierno TIC, de normas de calidad e interoperabilidad de aplicación a las Administraciones Públicas y el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 4/2010. Por consiguiente, la SGAD tiene atribuida legalmente la competencia para dictar normas técnicas de interoperabilidad de aplicación a todas las Administraciones Públicas, habilitación legal que no ha sido impugnada nunca de contrario.

1. Por último, la Abogacía del Estado da respuesta específica a los motivos de impugnación que formula la recurrente con relación a los distintos apartados que son objeto de controversia.

A modo de recapitulación, el escrito del representante procesal de la Administración del Estado termina señalando que de todo lo razonado se desprende sin mayor dificultad que, -pese a lo afirmado por la Generalitat- las Normas Técnicas de Interoperabilidad a las que se refiere la controversia regulan los aspectos clave de la interoperabilidad semántica y técnica de los sistemas y tecnologías de la información; algo que, indiscutiblemente, ha demostrado la realidad y los logros conseguidos durante estos últimos diez años de vigencia de las citadas Normas Técnicas, cuya aprobación por el Estado, como ya se ha dicho, tiene amparo en el *artículo 149.1.18 de la Constitución*, pues regulan los elementos esenciales que garantizan el régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas que posibilite la interoperabilidad, y no constituyen ninguna invasión de las competencias de la Generalitat de Cataluña.

Además, es destacable que estas Normas Técnicas de Interoperabilidad se aprobaron, en aplicación de lo dispuesto en el *apartado 2 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010*, fruto de un proceso de elaboración en el que participaron todas las Administraciones Públicas a las que les son de aplicación (incluida la Generalitat) y fueron informadas favorablemente por la Comisión Sectorial de Administración Electrónica. Por lo tanto, la oposición ahora mostrada carece de toda justificación sustantiva y no puede aceptarse que la aprobación de las Normas Técnicas de Interoperabilidad sea una imposición estatal.

C/ Criterio de esta Sala.

Como consideración de carácter general, tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que la norma impugnada - *disposición final segunda, apartado 8, del Real Decreto 203/2021*, por el que se modifican las *letras b), c), d), h), j), n), ñ , o), p) y t) del apartado 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* - se limita a enumerar las normas técnicas de interoperabilidad que serán de obligado cumplimiento por las Administraciones Públicas, limitándose a anunciarlas pero sin predeterminar su contenido ni concretar su alcance; de manera que la disposición adicional impugnada no introduce una nueva regulación, ni impone obligaciones ni requisitos específicos a las Administraciones, lo que sólo sucederá cuando sobrevenga el ulterior desarrollo de esas normas técnicas que ahora únicamente se enumeran.

Por ello, bien puede decirse que el alegato de la parte actora de que las normas técnicas que enumera la disposición adicional impugnada vulneran de manera substancial su potestad de autoorganización y al ámbito de competencias de la

Generalitat resulta prematuro, pues se denuncia una vulneración competencial meramente hipotética, al hacer el reproche sin conocer el contenido de esas normas técnicas que supuestamente vulnerarían su ámbito competencial.

Como señala la Abogacía del Estado, ese modo de proceder de la demandante resulta difícilmente conciliable con la doctrina del Tribunal Constitucional de la que resulta que para que exista infracción normativa por una invasión competencial es necesario que exista " *un efectivo y real despojo de la competencia por el ente territorial invasor que genere una correlativa vindicatio potestatis por el ente invadido que se ve despojado de su competencia*", no siendo admisibles planteamientos meramente cautelares, virtuales o hipotéticos (*STC 166/1987, de 28 de octubre* , FJ 2, en la que se citan citando las *SsTC 67/1983, de 22 de julio* , y *95/1984, de 18 de octubre* , y *55/2018, de 24 de mayo de 2018*).

Hemos visto que la Administración autonómica demandante agrupa en dos bloques las "normas técnicas de interoperabilidad" a las que se refiere su impugnación: de un lado, las relacionadas en las letras b), c), d), h) y j) de la *disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* , en la redacción dada por el Real Decreto 203/2021; de otra parte, las señaladas en las letras n), ñ, o), p) y t) de esa misma disposición adicional.

Pues bien, respecto de las de este segundo bloque -normas técnicas enumeradas en las letras n), ñ, o), p) y t)- la demandante se limita a alegar la vulneración de las competencias estatutarias de la Generalidad de Cataluña; pero aunque reitera el alegato con insistencia y expresándolo con diversas formulaciones, lo cierto es que la representación de la Generalitat de Cataluña no llega a concretar qué competencias estatutarias son las invadidas ni por qué razón y en qué forma se habría producido su vulneración.

En algún caso concreto -no así en la mayoría de ellos-, la demandante sí pone en relación la norma técnica prevista en apartado correspondiente de la disposición adicional impugnada con un determinado ámbito competencial de la Generalitat. Así, en relación con la norma técnica prevista en la letra ñ) -"norma técnica de interoperabilidad de valoración y eliminación de documentos y expedientes electrónicos"- la demandante invoca sus competencias exclusivas en materia de archivos y de patrimonio cultural (*artículo 127.2 del Estatuto de Autonomía*), *desarrolladas en la Ley 9/1993, de 30 de septiembre* , del patrimonio cultural catalán, y la *Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos*. Pero tampoco en este caso la representación de la Generalitat llega a concretar qué competencias estatutarias son las invadidas ni qué forma se habría producido su vulneración. Especificaciones éstas que, por otra parte, no le habría sido fácil hacer, habida cuenta que, como antes hemos señalado, la disposición adicional cuestionada se limita a enumerar las normas técnicas de interoperabilidad que serán objeto de formulación, sin predeterminar su contenido ni concretar su alcance.

Las mismas consideraciones pueden hacerse respecto de las normas técnicas del primero de los bloques a los que alude la demandante, esto es, las que se enumeran en letras b), c), d), h) y j) de la disposición adicional.

Sucede, además, que buena parte de las normas técnicas de interoperabilidad a las que se refiere la presente impugnación -así, las señaladas en las *letras a) hasta la k) de la disposición adicional 1ª- ya estaban previstas en la redacción originaria del Real Decreto 4/2010* , de manera que la modificación introducida por el Real Decreto

203/2021 consiste básicamente en actualizar su denominación, anteponiendo el sintagma "norma técnica" en el enunciado de cada uno de los apartados; y así lo deja señalado la propia representación de la Generalitat de Cataluña en el cuadro comparativo que figura en la página 9 de la demanda. Por tanto, al menos en lo que se refiere a esas normas técnicas que se enumeran en las letras a) a k) de la disposición adicional 1ª, la Generalitat de Cataluña está impugnando una previsión regulatoria que ya existía con anterioridad y a la que nunca se había opuesto.

TERCERO.- *Disposición final segunda, apartado 8, del Real Decreto 203/2021 , por el que se modifica el apartado 4, letra a), de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010 .*

<< Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero , por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

El Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica queda modificado como sigue:

Uno. ...

[...]

Ocho. Se modifica la disposición adicional primera, que queda redactada como sigue:

"Disposición adicional primera. Desarrollo del Esquema Nacional de Interoperabilidad.

1.

[...]

4. Se desarrollarán los siguientes instrumentos para la interoperabilidad:

a) Sistema de Información Administrativa: Inventario de procedimientos administrativos, servicios prestados y otras actuaciones administrativas que generen documentación pública, conteniendo información de los mismos clasificada por funciones y con indicación de su nivel de informatización, así como información acerca de las interfaces al objeto de favorecer la interacción o en su caso la integración de los procesos [...]>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

El instrumento previsto en el precepto que se impugna comporta que las consultas de datos se harán a partir de los códigos SIA, es decir, indicando los procedimientos para los que se solicitan. Ello supone una distorsión del modelo establecido en Cataluña y una invasión de las competencias autonómicas en materia de autoorganización. En el ámbito de la Administración de la Generalidad de Cataluña las consultas del servicio de "via oberta" (vía abierta) se hacen indicando las finalidades para las que se formula cada consulta, por lo que el modelo configurado a través de los códigos SIA no se adapta al servicio y a los formularios de consulta

vigentes.

Se trata, en definitiva, de un aspecto puramente organizativo que invade las competencias estatutarias de la Generalidad, por lo que el *apartado 4, letra a), de la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010*, en la redacción dada por la *disposición final segunda, apartado 8, del Real Decreto 203/2021*, debe declararse nulo de acuerdo con el *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*.

B/ Posición de la Administración del Estado.

a) La modificación de la *disposición adicional 1ª del Real Decreto 4/2010* por el Real Decreto 203/2021 tiene alcance mínimo y carece de relevancia sustantiva. El desarrollo y existencia de un inventario de procedimientos administrativos y servicios prestados ya se contemplaba en la redacción anterior; esencialmente, la nueva norma sólo viene a denominar a dicho inventario como "Sistema de Información Administrativa". Por tanto, se trata de una mera clarificación o cuestión de nomenclatura que no conlleva alteración de los fines y alcance del citado inventario.

b) La disposición adicional, tanto en su antigua como en su nueva redacción, es mero "reflejo" o consecuencia de lo preceptuado en los *artículos 8 y 9 del Real Decreto 4/2010*. En concreto, el artículo 9.1.a) del Reglamento que *regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)* prevé que cada Administración Pública debe mantener actualizado el conjunto de sus propios inventarios de información administrativa, señalando que el inventario de sus "procedimientos y servicios" debe estar electrónicamente conectado con el Sistema de Información Administrativa. Por su parte, el apartado 2º del artículo 9 dispone que cada Administración regulará la creación y mantenimiento de sus propios inventarios (en las condiciones que se determinen por las normas técnicas de interoperabilidad) y que aquéllas "podrán" hacer uso del SIA para la creación y mantenimiento de sus propios inventarios (quedando, eso sí, la descripción y modelización de los procedimientos administrativos y sus procesos sujetos a las reglas sobre estándares del ENI).

c) Por lo tanto, SIA existe y es un instrumento para la interoperabilidad cuya realidad (y necesidad) es establecida por el *Real Decreto 4/2010*. Es, por lo tanto, lógico que la *disposición adicional 1ª* prevea su existencia y su contenido se reitera en términos análogos a como ya estaba regulado.

Desde luego, ni la *disposición adicional 1ª* ni el *artículo 9 del Real Decreto 4/2010* (que no es objeto de impugnación), distorsionan el modelo organizativo autonómico ni invaden las competencias de la Generalitat de Cataluña. A ésta le compete establecer y regular sus propios inventarios y, ello, en ningún caso, supone que tengan que darle una configuración específica (análoga o diferente a la del SIA); la norma *habilita* que la Generalitat pueda hacer uso del SIA para la creación y mantenimiento de sus inventarios, pero no lo impone; por lo tanto, la Generalitat tiene perfectamente preservada su potestad de autoorganización (incluido en lo relativo a cómo se efectuarán las consultas de datos), sin perjuicio de que -como dispone el artículo 9 del ENI- deba conectar sus propios inventarios a SIA.

C/ Criterio de esta Sala.

Ante todo, tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que la modificación de la *disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010* introducida por el Real Decreto 203/2021 tiene muy escaso alcance y carece de relevancia

sustantiva pues, en efecto, la existencia de un inventario de procedimientos administrativos y servicios prestados ya se contemplaba en la redacción originaria del *Real Decreto 4/2010*, entonces en el apartado 3.a/ de la mencionada disposición adicional primera (<< [...] 3. Se desarrollarán los siguientes instrumentos para la interoperabilidad: a/ Inventario de procedimientos administrativos y servicios prestados: contendrá información de los procedimientos y servicios, clasificada con indicación del nivel de informatización de los mismos, así como información acerca de las interfaces al objeto de favorecer la interacción o en su caso la integración de los procesos. b/ [...]).

En realidad, el cambio que introduce el Real Decreto 203/2021 es de mera denominación, de manera que aquel inventario de procedimientos administrativos y servicios prestados que ya venía previsto en el *Real Decreto 4/2010* pasa a denominarse ahora "*Sistema de Información Administrativa*". Pero, más allá de esa nueva designación, la regulación del inventario no se ha visto alterada. Así, la disposición adicional primera, ahora en su apartado 4 .a/, establece lo siguiente: << [...] 4. Se desarrollarán los siguientes instrumentos para la interoperabilidad: a/ Sistema de Información Administrativa: Inventario de procedimientos administrativos, servicios prestados y otras actuaciones administrativas que generen documentación pública, conteniendo información de los mismos clasificada por funciones y con indicación de su nivel de informatización, así como información acerca de las interfaces al objeto de favorecer la interacción o en su caso la integración de los procesos. b/ [...]>>.

Por lo demás, como también aduce la Abogacía del Estado, la disposición adicional a la que nos venimos refiriendo, tanto en su primitiva redacción como en la introducida por el Real Decreto 203/2021, guarda cabal correspondencia con lo establecido en el *artículo 9 del Real Decreto 4/2010* , también modificado por el Real Decreto 203/2021 y que no es aquí objeto de impugnación.

Así, el artículo 9.1.a) del Real Decreto prevé que cada Administración Pública debe mantener actualizado el conjunto de sus propios inventarios de información administrativa, señalando que el inventario de sus procedimientos y servicios debe estar electrónicamente conectado con el Sistema de Información Administrativa. Y el apartado 2 del mismo artículo 9 dispone que cada Administración regulará la creación y mantenimiento de sus propios inventarios, en las condiciones que se determinen por las normas técnicas de interoperabilidad; y que las administraciones << (...) *podrán* hacer uso de los citados Sistema de Información Administrativa y Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas para la creación y mantenimiento de sus propios inventarios...>>; especificando el inciso final de este artículo 9.2 que << (...) Para la descripción y modelización de los procedimientos administrativos y de los procesos que los soportan será de aplicación lo previsto sobre estándares en el artículo 11>>.

En definitiva, la *disposición adicional primera ahora impugnada no invade las competencias de la Generalitat de Cataluña ni perturba el modelo organizativo autonómico, como tampoco lo hace el artículo 9 del Real Decreto 4/2010*. A la Administración autonómica le compete establecer y regular sus propios inventarios y la norma reglamentaria impugnada únicamente la habilita ("podrá") para que pueda hacer uso del SIA para la creación y mantenimiento de sus inventarios, sin imponerlo. Por tanto, queda preservada la potestad de autoorganización de la Generalitat, sin perjuicio de que la Administración autonómica deba conectar electrónicamente sus inventarios con el Sistema de Información Administrativa, como determina el artículo 9.1.a/al que antes nos hemos referido y que -insistimos- no ha sido impugnado.

CUARTO.- El *apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto 203/2021* .

El *artículo 10 del Real Decreto 203/2021* establece en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

<<Artículo 10. Creación y supresión de las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas.

1. Se podrán crear una o varias sedes electrónicas asociadas a una sede electrónica atendiendo a razones técnicas y organizativas. La sede electrónica asociada tendrá consideración de sede electrónica a todos los efectos.

2. El acto o resolución de creación o supresión de una sede electrónica o sede electrónica asociada será publicado en el boletín oficial que corresponda en función de cuál sea la Administración Pública titular de la sede o sede asociada y también en el directorio del Punto de Acceso General Electrónico que corresponda. En el caso de las entidades locales, el boletín oficial será el de la provincia al que pertenezca la entidad. El acto o resolución de creación determinará, al menos:

a) El ámbito de aplicación de la sede electrónica o sede electrónica asociada.

b) La identificación de la dirección electrónica de referencia de la sede electrónica o sede electrónica asociada que se cree, así como de las direcciones electrónicas de las sedes electrónicas que desde el momento de la creación ya sean asociadas de aquella. Las sedes electrónicas asociadas con posterioridad a la publicación del instrumento de creación se referenciarán en la mencionada dirección electrónica.

c) La identificación de su titular.

d) La identificación del órgano u órganos encargados de la gestión y de los servicios puestos a disposición en la misma.

3. [...]>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

El *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* no sólo vulnera las competencias de la Generalidad relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas (*artículos 150 y 159 EAC*) sino que, además, *infringe el artículo 38.3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público* en el que se dispone que << Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas...>>.

De acuerdo con este *artículo 38.3 de la Ley 40/2015* y la potestad de autoorganización reconocida estatutariamente, corresponde la Generalidad de Cataluña determinar las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, y de hecho, así obró la Generalitat cuando aprobó el citado *Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital, en cuyo artículo 36, apartados 2 a 5* , se regula la cuestión; y previamente el *Decreto 232/2013, de 15 de octubre*, por el que se crea la Sede electrónica.

Cuando el *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* impone un determinado instrumento a las Administraciones Públicas para la creación de una sede electrónica y determina el contenido del acto o resolución de creación, infringe una norma de rango superior, como es el *artículo 38.3 de la Ley 40/2015*, que de forma meridianamente clara determina que "*Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas*". Además, El *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* desborda las competencias del Estado para determinar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (*artículo 149.1.18 Constitución*) e invade las competencias reconocidas a la Generalidad por los artículos 150 y 159 EAC.

B/ Posición de la Administración del Estado.

La norma impugnada - *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* - regula: (i) la publicidad mínima de la creación de sedes electrónicas; (ii) la identidad de la sede electrónica, mediante la identidad de la sede, su ámbito, titular y responsable, requisitos esenciales para llevar a cabo la identificación del órgano titular y a quién formular sugerencias y quejas. Lo que de una parte es imprescindible para garantizar la igualdad de acceso de los ciudadanos y el cumplimiento de los mínimos requisitos exigidos por el *artículo 38.3 de la Ley.40/2015*, que se dice infringido. Luego el precepto reglamentario no incurre en infracción alguna.

C/ Criterio de esta Sala.

Ante todo, es obligado recordar que una genérica invocación de la potestad de autoorganización reconocida estatutariamente a una Comunidad Autónoma -en este caso, la Generalidad de Cataluña- carece por sí misma de virtualidad si tal alegato no viene acompañado de una referencia a concretos ámbitos competenciales sustantivos, pues, siendo indiscutible la potestad autonómica para su propia autoorganización, lo cierto es que ésta sólo podrá ejercerse sobre ámbitos que materialmente correspondan a la propia Comunidad Autónoma, "pues no son concebibles, en Derecho, órganos, servicios o agencias autonómicos cuyas funciones no sean reconducibles a unas u otras competencias estatutarias" (*STC 52/2017*, FJ 5) y *STC 142/2018*, de 20 de diciembre, FJ 6).

Pues bien, la impugnación que aquí se formula contra el *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* carece de toda referencia a ámbitos competenciales sustantivos de la Administración autonómica demandante.

Por otra parte, en contra de lo que afirma la representación de la Generalitat de Cataluña, el *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* no vulnera lo establecido en el *artículo 38.3 de la Ley 40/2015*, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Este *artículo 38.3 de la Ley 40/2015* establece:

<<Artículo 38. La sede electrónica. [...] 3. Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas>>.

Pues bien, el *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* no priva a la

Administración autonómica de esa potestad que la norma legal le confiere de determinar las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas. Lo que la norma reglamentaria dispone es, sencillamente, que el acto de creación o supresión de una sede electrónica o sede electrónica asociada ha de ser publicado en el boletín oficial que corresponda en función de cuál sea la Administración Pública titular de la sede y también en el directorio del Punto de Acceso General Electrónico que corresponda.

En fin, esta necesidad de publicación del acto de creación o supresión de una sede electrónica establecida en el *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021* guarda entera correspondencia con aquellas exigencias legales a las que antes nos hemos referido (*artículo 38.3 de la Ley 40/2015*) de que la creación de las sedes electrónicas ha de sujetarse a los principios de transparencia, *publicidad* , responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad y de que, en todo caso, debe garantizarse la identificación del órgano titular de la sede, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

QUINTO.- Los *apartados 1 y 2 del artículo 11 del Real Decreto 203/2021* .

En los *apartados 1 y 2 del artículo 11 del Real Decreto 203/2021* se establece lo siguiente:

<<Artículo 11. Contenido y servicios de las sedes electrónicas y sedes asociadas.

1. Toda sede electrónica o sede electrónica asociada dispondrá del siguiente contenido mínimo a disposición de las personas interesadas:

a) La identificación de la sede electrónica o sede electrónica asociada, así como del órgano u organismo titular de la misma y los órganos competentes para la gestión de la información, servicios, procedimientos y trámites puestos a disposición en ella.

b) La identificación del acto o disposición de creación y el acceso al mismo, directamente o mediante enlace a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente.

c) La información necesaria para la correcta utilización de la sede electrónica, incluyendo su mapa o información equivalente, con especificación de la estructura de navegación y las distintas secciones disponibles, así como la relativa a propiedad intelectual, protección de datos personales y accesibilidad.

d) La relación de sistemas de identificación y firma electrónica que sean admitidos o utilizados en la misma. e) La normativa reguladora del Registro al que se acceda a través de la sede electrónica.

f) La fecha y hora oficial, así como el calendario de días inhábiles a efectos del cómputo de plazos aplicable a la Administración en que se integre el órgano, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente que sea titular de la sede electrónica o sede electrónica asociada.

g) Información acerca de cualquier incidencia técnica que acontezca e imposibilite el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, así

como de la ampliación del plazo no vencido que, en su caso, haya acordado el órgano competente debido a dicha circunstancia.

h) Relación actualizada de los servicios, procedimientos y trámites disponibles

i) Relación actualizada de las actuaciones administrativas automatizadas vinculadas a los servicios, procedimientos y trámites descritos en la letra anterior. Cada una se acompañará de la descripción de su diseño y funcionamiento, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, así como los datos utilizados en su configuración y aprendizaje.

2. Las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas dispondrán, al menos, de los siguientes servicios a disposición de las personas interesadas:

a) Un acceso a los servicios y trámites disponibles en la sede electrónica o sede electrónica asociada, con indicación de los plazos máximos de duración de los procedimientos, excluyendo las posibles ampliaciones o suspensiones que en su caso, pudiera acordar el órgano competente.

b) Un enlace para la formulación de sugerencias y quejas ante los órganos que en cada caso resulten competentes.

c) Los mecanismos de comunicación y procedimiento de reclamación establecidos al respecto de los requisitos de accesibilidad de los sitios web y aplicaciones móviles del sector público.

d) Un sistema de verificación de los certificados de la sede electrónica.

e) Un sistema de verificación de los sellos electrónicos de los órganos, organismos públicos o entidades de derecho público que abarque la sede electrónica o sede electrónica asociada.

f) Un servicio de comprobación de la autenticidad e integridad de los documentos emitidos por los órganos, organismos públicos o entidades de derecho público comprendidos en el ámbito de la sede electrónica, que hayan sido firmados por cualquiera de los sistemas de firma conformes a la Ley 40/2015, 1 de octubre, y para los cuales se haya generado un código seguro de verificación.

g) Un acceso a los modelos, y sistemas de presentación masiva, de uso voluntario, que permitan a las personas interesadas presentar simultáneamente varias solicitudes en la forma que establezca, en su caso, cada Administración, organismo público o entidad de derecho público titular de la sede electrónica o sede electrónica asociada.

h) El acceso a los modelos normalizados de presentación de solicitudes que establezca, en su caso, cada Administración u organismo público o entidad de derecho público titular de la sede electrónica o sede electrónica asociada.

i) Un servicio de consulta del directorio geográfico de oficinas de asistencia en materia de registros, que permita al interesado identificar la más próxima a su dirección de consulta.

1. [...]>>

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

La norma recurrida, determina el contenido preciso y los servicios de las sedes electrónicas y sedes asociadas. Como ocurre con el *artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021*, los *apartados 1 y 2 del artículo 11* también vulneran las competencias de la Generalidad relativas a la organización, el régimen jurídico y el procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas (*artículos 150 y 159 EAC*) y el *artículo 38.3 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

En efecto, si de acuerdo con el *artículo 38.3 de la Ley 40/2015*, "*Cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas*", en buena lógica también les debe corresponder la determinación de su contenido y servicios. De hecho, mi representada ya realizó este cometido, en ejercicio de su autonomía organizativa, mediante el citado Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital.

En definitiva, los *apartados 1 y 2 del artículo 11 del Real Decreto 203/2021*, al regular con todo detalle el contenido y servicios de las sedes electrónicas y sedes asociadas, estaría negando la posibilidad de que ello fuese determinado por cada Administración Pública, al amparo del *artículo 38.3 de la Ley 40/2015*, y además se estaría infringiendo la potestad de autoorganización reconocida estatutariamente a la Generalidad de Cataluña, por lo que deben declararse nulos de acuerdo con el *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*.

B/ Posición de la Administración del Estado.

La razón de la impugnación es la misma que la invocada en el fundamento anterior: según la demanda se invaden las competencias de autoorganización de la Administración autonómica; pero sin decir porqué ni en qué medida ni cómo, limitándose a alegar que ha regulado la materia y que el precepto reglamentario es contrario al *artículo 38.3 de la Ley 40/2015*.

Nuevamente aquí hace una petición de principio, sin sentido ni demostración alguna. La norma impugnada señala el contenido mínimo que debe tener una sede electrónica; y ello a fin de garantizar un trato común de los ciudadanos por parte de todas las Administraciones. Podría discutirse -que no se hace- que el contenido regulado sea excesivo, inútil o desproporcionado con la finalidad perseguida, pero la demanda no lo plantea. Además, el *artículo 38 Ley 40/2015*, que se ocupa de la sede electrónica, no solamente la regula en su apartado 3, que se dice infringido, debiendo atenderse también a lo dispuesto en los demás apartados del citado artículo 38, en cuyo adecuado desarrollo se dicta el precepto reglamentario impugnado.

C/ Criterio de esta Sala.

Puesto que la Generalitat de Cataluña centra su argumentación en contraponer los preceptos reglamentarios impugnados - *apartados 1 y 2 del artículo 11 del Real Decreto 203/2021* - con lo establecido en el *artículo 38.3 de la Ley 40/2015*, que cita como vulnerado, es oportuno destacar, como hace la Abogacía del Estado, que la regulación legal de la sede electrónica no viene dada únicamente por el *artículo 38.3 al que se refiere la parte actora*, debiendo atenderse también a lo dispuesto en los restantes apartados de ese *artículo 38 de la Ley 40/2015*, a cuyo desarrollo sirve también la norma reglamentaria impugnada.

Esos otros apartados del precepto legal incorporan exigencias tales como que el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma (artículo 38.2); que las sedes electrónicas han de disponer de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias (artículo 38.4); o que la publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos (artículo 38.5).

Pues bien, a esos principios y exigencias que el *artículo 38 de la Ley 40/2015* establece en relación con las sedes electrónicas viene a servir de desarrollo el *artículo 11 del Real Decreto 203/2021* en sus distintos apartados. En concreto, el apartado 1 enuncia el contenido mínimo que las sedes electrónicas han de tener a disposición de las personas interesadas; y el *artículo 11.2 enumera los servicios mínimos ("al menos") que las sedes electrónicas han de tener a disposición de los interesados. No se advierte en ello vulneración alguna de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 40/2015* , y, por tanto, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

SEXTO .- *Artículo 21, apartado 3, del Real Decreto 203/2021* .

El *artículo 21 del Real Decreto 203/2021* establece lo siguiente en su apartado 3:

<< Artículo 21. Sistemas de firma basados en código seguro de verificación para la actuación administrativa automatizada.

[...]

3. En las comunicaciones de documentos electrónicos a otros órganos, organismos o entidades y cuando así lo determinen las partes implicadas, la interoperabilidad se garantizará mediante la superposición al código seguro de verificación de un sello electrónico de los previstos en el *artículo 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre* , como mecanismo de verificación automática del origen e integridad de los documentos electrónicos en los términos que establezca la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

La norma reglamentaria impugnada dispone, en definitiva, que en una comunicación de documentos electrónicos la interoperabilidad se garantizará mediante la superposición de un sello electrónico al código seguro de verificación (CSV).

El artículo 42 de la 40/2015 no impone que en las comunicaciones de documentos electrónicos la interoperabilidad se garantice mediante la superposición de un sello electrónico al CSV sino que permite que cada Administración Pública determine cuándo se va a utilizar el sello electrónico o cuándo el CSV. Por ello, el *artículo 21.3 del Real Decreto 203/2021* infringe el *artículo 42 de la 40/2015, de 1 de octubre*, y la *facultad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, en este caso, de la Generalitat de Cataluña*, no sólo porque obliga a una superposición del sello electrónico al CSV que dicho precepto legal no impone, sino porque, además,

impide que sean las distintas Administraciones Públicas las que determinen en qué supuestos van a utilizar un sello electrónico o el CSV.

En el ámbito de la Administración de la Generalidad no está previsto la superposición de un sello electrónico al CSV para que el documento electrónico sea interoperable, sino que, de acuerdo con el artículo 42 de la 40/2015, de 1 de octubre, se determina uno de los dos sistemas de firma, o el CSV o el sello electrónico basado en un certificado cualificado.

B/ Posición de la Administración del Estado.

Partiendo del concepto de actuación automatizada que define el *artículo 41.1 Ley 40/2015* (<<1. Se entiende por actuación administrativa automatizada cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público>>) nada tiene que ver que para la actuación automatizada cada Administración elija un sistema de firma electrónica con que, a efectos de interoperabilidad -para garantizarla, sin perjuicio de que no se haga, en cuyo caso tal garantía no existirá-, se emplee la superposición de un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado; que es una materia propia de relaciones interadministrativas, como expresamente prevé el *artículo 45.2 Ley 40/2015* .

Por tanto, al tratarse de actuación administrativa automatizada, para garantizar la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de firma, deberá emplearse un sistema de firma basado en certificado electrónico reconocido o cualificado. Que es precisamente el sistema de sello electrónico del *artículo 42.a) Ley 40/2015* . Caso contrario es imposible garantizar la interoperabilidad, por cuanto el uso solo del sistema de firma mediante código seguro de verificación requiere acceder, caso por caso, a la sede electrónica correspondiente para comprobar la integridad del documento. Conforme se regula tal sistema de código seguro de verificación en los apartados 1 y 2 del mismo artículo 21 Real Decreto.

C/ Criterio de esta Sala.

Acerca de la redacción del *artículo 45.2 Ley 40/2015* , que la Abogacía del Estado cita como sustento legal del precepto reglamentario impugnado (*artículo 21 del Real Decreto 203/2021*), debemos hacer una puntualización.

El citado *artículo 45.2 Ley 40/2015* establece:

<< (...) 2. Con el fin de favorecer la interoperabilidad y posibilitar la verificación automática de la firma electrónica de los documentos electrónicos, cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente, podrá superponer un sello electrónico basado en un certificado electrónico reconocido o cualificado>>.

Es este uno de los casos en los que el empleo del término "podrá" en un precepto puede resultar equívoco. Así, desde hace tiempo la jurisprudencia de *esta Sala -puede verse en este sentido la sentencia de la Sección 5ª de 20 de mayo de 2003 (casación 6531/1998 , F.J. 3º)*, en la que se citan *sentencias anteriores de 7 de*

diciembre de 1981 , 19 de diciembre de 1986 , 17 de mayo de 1987 , 21 de mayo de 1987 y 22 de diciembre de 1987)- ha puesto de manifiesto que en ocasiones en los textos legales se emplean expresiones inadecuadas, señalando esa misma jurisprudencia que cuando un acto administrativo es reglado no procede usar la expresión "podrá" sino "deberá".

Pues bien, en esa misma línea de razonamiento, atendiendo a la finalidad de la norma legal que ahora estamos examinando (*artículo 45.2 Ley 40/2015*), debe entenderse que cuando utiliza la expresión "...podrá superponer un sello electrónico..." no está aludiendo a una opción entre dos o más alternativas posibles e indistintas sino que se refiere a una actuación que habrá de emprenderse, o no, en función de que concurren determinadas circunstancias. Si estas concurren la Administración deberá actuar como se indica; en otro caso, no será necesario. De ahí que la utilización del término "podrá" habrá de entenderse como "deberá" si concurre el supuesto previsto en la norma.

Entendemos por ello que, según el precepto legal, la superposición del sello electrónico resulta procedente cuando concorra el supuesto previsto en el *artículo 45.2 Ley 40/2015* (<<...cuando una Administración utilice sistemas de firma electrónica distintos de aquellos basados en certificado electrónico reconocido o cualificado, para remitir o poner a disposición de otros órganos, organismos públicos, entidades de Derecho Público o Administraciones la documentación firmada electrónicamente...>>). Y, siendo ello así, dado que el *artículo 21.3 del Real Decreto 203/2021* se refiere a la superposición de un sello electrónico al código seguro de verificación como mecanismo para garantizar la interoperabilidad, entendemos que el precepto reglamentario es plenamente ajustado a aquella previsión legal.

SÉPTIMO.- *Artículo 27, apartado 1, del Real Decreto 203/2021 .*

El *artículo 27 del Real Decreto 203/2021* , dispone en su apartado 1 lo siguiente:

<<Artículo 27. Atributos mínimos de los certificados electrónicos cuando se utilizan para la identificación de las personas interesadas ante las Administraciones Públicas.

1. Los sistemas basados en certificados cualificados de firma electrónica admitidos por las Administraciones Públicas para la identificación electrónica de persona física a que se refiere el *artículo 9.2.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , emitidos al amparo de la *Ley 6/2020, de 11 de noviembre*, deberán contener como atributos, al menos, su nombre y apellidos y su número de Documento Nacional de Identidad, Número de Identificación de Extranjero o Número de Identificación Fiscal que conste como tal de manera inequívoca. La comprobación de la identidad y otras circunstancias de los solicitantes del certificado, se realizará de conformidad con lo previsto en el *artículo 7 de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre* .

2. [...]>>

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

El precepto impugnado determina los atributos que deben tener los certificados electrónicos de identificación de personas físicas, cuya regulación legal se contiene en el *artículo 9 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* ; pero este artículo 9 de la Ley no

regula los requisitos que deben contener estos certificados electrónicos, lo que parece lógico para permitir que sean las Comunidades Autónomas las que los determinen en ejercicio de su capacidad autoorganizativa.

En definitiva, las previsiones del *artículo 27.1 del Real Decreto 203/2021* no sólo van más allá de lo previsto en el *artículo 9 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, sino que, además, infringen las competencias estatutarias de la Generalitat para organizar su propia Administración (potestad de autoorganización) y en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas (*artículos 150 y 159 EAC*). En este sentido, la acotación realizada por el *artículo 27.1 del Real Decreto 203/2021* impide en el ámbito de la Administración de la Generalidad que se pueda obtener el certificado electrónico idCAT mediante el pasaporte, al haber determinado dicho precepto que sólo se puede obtener mediante la identificación con DNI, NIE o NIF. La Generalidad de Cataluña debe poder determinar, en ejercicio de sus competencias, los requisitos que deben contener estos certificados electrónicos.

B/ Posición de la Administración del Estado.

El certificado electrónico cualificado de firma electrónica es una forma de identificación de los interesados ante las Administraciones Públicas (así el *artículo 9.2.a Ley 39/2015* : <<Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de los sistemas siguientes: a) Sistemas basados en certificados electrónicos cualificados de firma electrónica...>>). Y la identidad de los interesados se verifica << (...) mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente>> (*artículo 9.1 Ley 39/2015*). Luego es obvio que los certificados electrónicos de que trata el *artículo 9.2.a) Ley 39/2015* deben contener los datos referidos en el apartado 1 del mismo artículo.

Lo anterior debe completarse con lo que establece el *artículo 6.1.a) de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre*, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, del que resulta que en los certificados cualificados, cuando se emplean para la identificación de las personas físicas, la identidad del titular se consignara << (...) por su nombre y apellidos y su número de Documento Nacional de Identidad, número de identidad de extranjero o número de identificación fiscal, o a través de un pseudónimo que conste como tal de manera inequívoca>> .

Luego no es posible emplear sistemas alternativos como pretende la demanda; siendo esta una materia, además, que exige un trato igual para todos los ciudadanos y que trata de relaciones interadministrativas.

C/ Criterio de esta Sala.

Los argumentos de impugnación que esgrime la representación de la Generalitat de Cataluña no pueden ser acogidos.

Por lo pronto, tiene razón la Abogacía del Estado cuando invoca lo dispuesto en la *Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, cuyo artículo 6.1.a*) establece.

<<Artículo 6. Identidad y atributos de los titulares de certificados cualificados.

1. La identidad del titular en los certificados cualificados se consignará de la siguiente forma:

a) En el supuesto de certificados de firma electrónica y de autenticación de sitio *web* expedidos a personas físicas, por su nombre y apellidos y su número de Documento Nacional de Identidad, número de identidad de extranjero o número de identificación fiscal, o a través de un pseudónimo que conste como tal de manera inequívoca. Los números anteriores podrán sustituirse por otro código o número identificativo únicamente en caso de que el titular carezca de todos ellos por causa lícita, siempre que le identifique de forma unívoca y permanente en el tiempo.

b) [...]>>.

Por tanto, en ese precepto legal encuentra pleno respaldo la norma reglamentaria impugnada (*artículo 27.1 del Real Decreto 203/2021*) cuando establece que los certificados cualificados de firma electrónica admitidos por las Administraciones Públicas << (...) deberán contener como atributos, al menos, su nombre y apellidos y su número de Documento Nacional de Identidad, Número de Identificación de Extranjero o Número de Identificación Fiscal que conste como tal de manera inequívoca>>.

Y a la misma conclusión se llega si examinamos lo dispuesto concordadamente en los *apartados 1 y 2.a) del artículo 9 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* . En efecto, cuando el artículo 9.2.a) -al que expresamente remite el precepto reglamentario impugnado- califica a los "certificados electrónicos cualificados de firma electrónica" como sistema hábil (junto a otros que allí se enumeran) para que los interesados puedan identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas, debe entenderse que tales certificados han de contener los datos a que se refiere el *apartado 1 del mismo artículo 9 de Ley 39/2015* , donde se establece que <<las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente>>.

Debe entenderse, por ello, que el *artículo 27.1 del Real Decreto 203/2021* es conforme con los preceptos legales citados. En consecuencia, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

OCTAVO.- *Artículo 39, apartado 3 del Real Decreto 203/2021* .

El *artículo 39 del Real Decreto 203/2021* dispone lo siguiente en su apartado 3:

<< Artículo 39. Presentación y tratamiento de documentos en registro.

1. (...)

2. (...)

3. Los documentos en soporte no electrónico se presentarán a través de las oficinas de asistencia en materia de registros. Cuando se presenten documentos

originales o copias auténticas en soporte no electrónico, desde el momento en que sean digitalizados conforme a lo dispuesto en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, tendrán la consideración de copia electrónica auténtica de documento en soporte papel con la misma validez para su tramitación que los documentos aportados en soporte papel, conforme a las previsiones del *artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* .

4. (...)>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

El precepto reglamentario impugnado sólo admite que sean digitalizados "documentos originales o copias auténticas". Esta previsión infringe lo dispuesto en el *artículo 16.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , que en ningún momento limita en estos términos los documentos que se pueden digitalizar. El precepto legal se refiere a "documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas", en ningún caso lo limita, como hace el *artículo 39.3 del Real Decreto 203/2021* , a sólo a los "documentos originales o copias auténticas".

Asimismo, el *artículo 27.4 de la Ley 39/2015* dispone que las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas "de cualquier documento en papel que presenten los interesados" y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo, por lo que las previsiones del *artículo 39.3 del Real Decreto 203/2021* también infringen este precepto legal.

Téngase en cuenta que, en Cataluña, el citado *Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital, ha previsto en su artículo 61.1* la digitalización de documentos presentados con carácter original o de copia en soporte papel, en consonancia con las previsiones amplias del *artículo 16.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* .

Por otro lado, la limitación que hace el *artículo 39.3 del Real Decreto 203/2021* a "las oficinas de asistencia en materia de registros" como únicos puntos en los que se pueden presentar los documentos en soporte no electrónico infringe la potestad de autoorganización de la Generalidad de Cataluña reconocida estatutariamente, por lo que también por esta razón debería declararse nulo de pleno derecho. Al respecto, en ejercicio de esta potestad, el citado *Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital, ha previsto en su artículo 39* que las oficinas de atención presencial son las "oficinas de atención ciudadana que asumen las funciones de las oficinas de asistencia en materia de registro" y los "puntos de registro y digitalización", ambas con funciones de digitalización y expedición de copias auténticas de documentos presentados presencialmente por los interesados para su incorporación al expediente administrativo.

B/ Posición de la Administración del Estado.

La demanda dice que el precepto reglamentario sólo admite que sean digitalizados "documentos originales o copias auténticas", pero se trata de un error de lectura del precepto pues lo que este dice es que los "documentos originales o copias auténticas" digitalizados son copias auténticas, no que solamente puedan ser digitalizados "documentos originales o copias auténticas" . Lo que, por otra parte, no es sino aplicación del *artículo 27.2, párrafo segundo, de la Ley 39/2015* : Las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.

Se añade en la demanda que el precepto reglamentario restringe la presentación de documentos indicando que se haga "a través de las oficinas de asistencia en materia de registros" , lo que, según afirma la parte actora, es contrario a la potestad de autoorganización. Nuevamente nos encontramos ante una materia relativa a la igualdad de trato de los ciudadanos, que deben poder conocer dónde y cómo realizar los trámites antes las Administraciones Públicas. Por otra parte, la norma reglamentaria no hace sino seguir lo dispuesto en el *artículo 16.5 de la Ley 39/2015* , que dice lo mismo que el Real Decreto.

Posiblemente el error parte de qué se entiende por una oficina de asistencia en materia de registro, que no es sino el sistema presencial de registro y asistencia, de conformidad con el *artículo 4 del propio Real Decreto 203/2021* , lo llame como tenga por conveniente cada Administración.

C/ Criterio de esta Sala.

Es obligado señalar, ante todo, que cuando el artículo 39.3 impugnado alude a la presentación de documentos en soporte no electrónico "...a través de las oficinas de asistencia en materia de registros" no se está refiriendo a un tipo concreto de departamento u oficina en el que hubieran de presentarse aquellos documentos. Sencillamente, el precepto reglamentario está aludiendo a los documentos que haya sido presentados de forma "presencial", que no es sino uno de los canales que se contemplan en el *artículo 4 del propio Real Decreto 203/2021* para que las Administraciones Públicas presten asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos. Así, junto a otros canales de asistencia que se enumeran en el *artículo 4 Real Decreto 203/2021* , el apartado a) establece: <<a) Presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen [...]>>.

Por tanto, en aquella referencia que el artículo 39.3 hace a "las oficinas de asistencia en materia de registros" en ningún caso puede verse una vulneración de la potestad de autoorganización de la Generalidad de Cataluña.

Aclarado ese primer punto, se impone que hagamos una segunda precisión. El *artículo 39.3 del Real Decreto 203/2021* no establece -como parece haber entendido la representación de la Generalitat- que sólo los documentos originales o copias auténticas puedan ser digitalizados; lo que la norma reglamentaria dispone es que los documentos originales o copias auténticas <<...que sean digitalizados (...) tendrán la consideración de copia electrónica auténtica...>>.

Siendo ese el tenor del precepto, lo que de él se deriva es que si el proceso de digitalización es llevado a cabo en debida forma ("conforme a lo dispuesto en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad") los documentos originales o copias auténticas no pierden su virtualidad pues el resultante de la digitalización tendrá la consideración de copia electrónica auténtica del documento en soporte papel; consideración ésta que no se da cuando lo que se digitaliza es una simple copia.

Dicho de otro modo, la digitalización debidamente realizada hace que el documento digitalizado mantenga la misma relevancia y eficacia probatoria que el documento original (o copia auténtica) que ha sido objeto de digitalización; pero la digitalización no puede producir una suerte de "elevación de rango" por la que una copia simple pudiera pasar a convertirse en copia electrónica auténtica.

En fin, como señala la Abogacía del Estado, la norma reglamentaria impugnada es plenamente congruente con lo dispuesto en el *artículo 16.5 de la Ley 39/2015* en el que, en lo que ahora interesa, se establece lo siguiente:

<<Artículo 16. Registros.

[...]

5. Los documentos presentados de manera presencial ante las Administraciones Públicas, deberán ser digitalizados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 y demás normativa aplicable, por la oficina de asistencia en materia de registros en la que hayan sido presentados para su incorporación al expediente administrativo electrónico, devolviéndose los originales al interesado, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

[...]>>

Por todo ello, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

NOVENO.- *artículo 43, apartado 2, del Real Decreto 203/2021 .*

El *artículo 43 del Real Decreto 203/2021* dispone lo siguiente en su apartado 2:

<<Artículo 43. Aviso de puesta a disposición de la notificación.

1. (...)

2. Cuando el interesado sea un sujeto obligado a relacionarse por medios electrónicos y la Administración emisora de la notificación no disponga de datos de contacto electrónicos para practicar el aviso de su puesta a disposición, en los procedimientos iniciados de oficio la primera notificación que efectúe la Administración, organismo o entidad se realizará en papel en la forma determinada por el *artículo 42.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , advirtiendo al interesado en esa primera notificación que las sucesivas se practicarán en forma electrónica por comparecencia en la sede electrónica o sede electrónica asociada que corresponda o, en su caso, a través de la Dirección Electrónica Habilitada única según haya dispuesto para sus notificaciones la Administración, organismo o entidad respectivo, y dándole a conocer que, de acuerdo con lo previsto en el *artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , puede identificar un dispositivo electrónico, una dirección de correo electrónico o ambos para el aviso de la puesta a disposición de las notificaciones electrónicas posteriores.

3. (...)>>

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

Este precepto reglamentario, que prevé la obligación de realizar la primera notificación en papel cuando no se disponga de datos de contacto para practicar el aviso de puesta a disposición, es contradictorio e infringe el *artículo 14.2 de la Ley*

39/2015, de 1 de octubre , que establece para determinados sujetos la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas. No se comprende por qué, tras más de cinco años, el desarrollo reglamentario de este extremo de la Ley 39/2015 da un paso atrás y determina que la primera notificación se hará en papel cuando se está ante sujetos que, por su capacidad técnica, económica o profesional, deben relacionarse electrónicamente con la Administración. De hecho, en la Administración de la Generalidad ya no existe esta posibilidad de generar notificaciones en papel para estos colectivos.

En definitiva, el *artículo 43.2 del Real Decreto 203/2021* infringe el *artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , y por ello debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de dicha Ley* .

B/ Posición de la Administración del Estado.

La norma reglamentaria combatida prevé la notificación presencial de la primera que deba practicarse cuando no sea posible realizar el aviso electrónico previsto en el *artículo 41.6 de la Ley 39/2015* . La razón es obvia: la función del aviso de notificación es minimizar la carga para los ciudadanos de comparecencia electrónica periódica, lo que no es sino aplicación del principio de proporcionalidad; pero la práctica de ese aviso requiere que la Administración conozca, porque se le ha comunicado, el dispositivo electrónico y/o la dirección de correo electrónico del interesado. Pero no existe una obligación legal de hacer tal comunicación, lo que es lógico (piénsese que pueden emplearse distintivos dispositivos o correos electrónicos en función del tipo de asunto, o de la Administración de que se trate).

El precepto reglamentario no hace sino hacer posible la aplicación del *artículo 41.6 de la Ley 39/2015* ; siendo también de aplicación del *artículo 41.1.b) de la Ley 39/2015* : <<No obstante lo anterior, las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos: (...) b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante>>.

En fin, lo que plantea la demanda es contrario al *artículo 41.6 de la Ley 39/2015* , y produciría claramente indefensión.

C/ Criterio de esta Sala.

El motivo de impugnación que formula la Generalitat de Cataluña debe ser desestimado; y ello por las razones que pasamos a exponer.

El *artículo 41.6 de la Ley 39/2015* establece lo siguiente:

<<Artículo 41. Condiciones generales para la práctica de las notificaciones.

[...]

6. Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada

única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida>>.

Pues bien, el *artículo 43.2 del Real Decreto 203/2021* tiene como finalidad, precisamente, hacer viable la remisión del aviso a que se refiere el *artículo 41.6 de la Ley 39/2015* ; y ello mediante la realización de una primera notificación en papel en la que se advierte al interesado que las sucesivas se practicarán en forma electrónica e indicándole que a tal efecto puede identificar un dispositivo electrónico, una dirección de correo electrónico o ambos para el aviso de la puesta a disposición de las notificaciones electrónicas posteriores. En definitiva, el *artículo 43.2 del Real Decreto 203/2021* tiene un carácter claramente instrumental, siendo su objetivo el hacer posible que las notificaciones puedan practicarse en las condiciones que señala el *artículo 41 de la Ley 39/2015* en sus distintos apartados.

En fin, no cabe apreciar que la norma reglamentaria sea contraria a lo dispuesto en el *artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , pues, si bien es cierto que este precepto legal contiene una enumeración de sujetos que están obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, también lo es que el "aviso" que se contempla en el artículo 41.6 de la propia Ley, que antes hemos transcrito, está previsto respecto de toda clase de notificaciones ("con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos"); y ya hemos explicado que la finalidad del *artículo 43.2 del Real Decreto 203/2021* es, precisamente, hacer viable ese aviso que se regula en la norma legal con relación a toda clase de notificaciones, incluidas las electrónicas.

DÉCIMO.- *Artículo 44, apartado 3, del Real Decreto 203/2021 .*

El *artículo 44 del Real Decreto 203/2021* , relativo a la notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única, establece lo siguiente en su apartado 3:

Artículo 44. Notificación a través de la Dirección Electrónica Habilitada única.

1. (...)

2. (...)

3. La adhesión a la Dirección Electrónica Habilitada única se realizará en los términos previstos en el artículo 65.

Todas las Administraciones Públicas y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes colaborarán para establecer sistemas interoperables que permitan que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a todas sus notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada única, tal como establece el *artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* .

Esta previsión será aplicable con independencia de cuál sea la Administración que practica la notificación y si las notificaciones se han practicado en papel o por medios electrónicos.

4 (...)>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

El precepto establece una obligación de colaboración que tiene como objetivo que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a todas sus notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada "única", de conformidad con el establecido en el *artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* .

El *artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021* , al prever la Dirección Electrónica Habilitada "única", infringe el *artículo 43.4 de la Ley 39/2015* ("Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso"); e infringe también la sentencia del Tribunal Constitucional que ha interpretado la citada norma legal (*STC 55/2018, de 24 de mayo*).

En relación con el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, la citada *STC 55/2018, de 24 de mayo* , afirma lo siguiente:

"El artículo 53.1 a), párrafo segundo, último inciso, así como la disposición adicional segunda de la Ley 39/2015 permiten descartar, en principio, la interpretación de que el "punto de acceso general electrónico de la administración" al que hacen referencia los preceptos controvertidos sea único para todas las administraciones españolas. El primero se refiere al "Punto de Acceso General electrónico de la administración competente"; da así a entender que ha de haber tantos puntos de acceso general electrónico como administraciones públicas. La segunda señala que "las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado", incluido el "punto de acceso general electrónico de la administración" (párrafo primero). Si esas instancias territoriales pueden optar "por mantener su propio registro o plataforma" (párrafo segundo de la disposición adicional segunda), parece claro que el "punto de acceso general electrónico" es, no un directorio nacional con enlaces a los servicios electrónicos de todas las administraciones españolas, sino el "portal de entrada" de cada una de esas administraciones, que aglutina (o conduce a) las sedes electrónicas de sus órganos"

En definitiva, el acceso de los interesados a las notificaciones, de acuerdo con el *artículo 43.4 de la Ley 39/2015* y la *STC 55/2018* , debe realizarse mediante el instrumento habilitado al efecto, esto es, el Punto de Acceso General electrónico que, conforme a la interpretación del Tribunal Constitucional realizada en dicha sentencia, es una plataforma propia de cada Administración Pública, y no un punto de acceso único, como establece el *artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021* .

Por otro lado, la Dirección Electrónica Habilitada "única" se configura en el *artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021* como una plataforma de notificación y no como un portal de acceso, como es el Punto de Acceso General electrónico previsto en el *artículo 43.4 de la Ley 39/2015* al que se remite dicho precepto reglamentario. Como consecuencia, el acceso a esta plataforma produce *de facto* los efectos jurídicos de acceso a una notificación. Este sistema de notificación no está previsto en el ámbito de la Administración de la Generalidad, dado que mi representada ha optado por la notificación mediante la comparecencia en sede, según dispone el *artículo 74 del Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital*, en desarrollo de lo establecido en el *artículo 43.1 de la Ley 39/2015* , el cual permite a las Administraciones Públicas optar entre distintas posibilidades ("Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada

única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo").

En definitiva, el *artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021* configura la Dirección Electrónica Habilitada "única" como una plataforma de notificación del Estado que se aloja en el Punto de Acceso General electrónico del Ministerio. Pero el Punto de Acceso General electrónico funciona como un portal de acceso desde el que acceder a las notificaciones (*artículo 43.4 de la Ley 39/2015*), siendo así que estas se pueden efectuar, según opte cada Administración Pública en ejercicio de su potestad de autoorganización, mediante comparecencia en sede o a través de la Dirección Electrónica Habilitada única. Obligar a las Administraciones Públicas a interoperar para que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a sus notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada "única" dependiente del Ministerio conlleva *de facto* la restricción de la potestad de las Administraciones Públicas -en este caso la de la Generalidad de Cataluña- de determinar su sistema de notificaciones, según permite el citado *artículo 43.1 de la Ley 39/2015* .

Por lo expuesto, el *artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021* debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de dicha Ley 39/2015, de 1 de octubre, por infringir los apartados 1 y 4 del artículo 43 de esta Ley* .

B/ Posición de la Administración del Estado.

Como establece la Ley 39/2015 en su *artículo 43.1* y el *Real Decreto 203/2021* en su artículo 42.1, las notificaciones electrónicas se practican por comparecencia en la sede electrónica de la Administración notificante o/y la Dirección Electrónica Habilitada única, según disponga la entidad pública notificante.

Por tanto, fuera del ámbito de la Administración del Estado, cada Administración puede o no adherirse al sistema de notificación por medio de la Dirección Electrónica Habilitada única; que es, según el *artículo 44.1 del Real Decreto 203/2021* << (...) el sistema de información para la notificación electrónica cuya gestión corresponde al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública>>; y que, según el apartado 2 del mismo artículo 44, se aloja en la sede electrónica del PAGE de la Administración General del Estado.

El precepto reglamentario discutido lo que hace es establecer la obligación de colaboración para permitir la interoperabilidad a fin de que puedan los ciudadanos acceder a las notificaciones por medio de la Dirección Electrónica Habilitada única, aunque las notificaciones no se practiquen por esta vía.

La razón es legal y completamente lógica. Si una Administración se adhiere al sistema de notificaciones por medio de la Dirección Electrónica Habilitada única es obvio que debe contar con sistemas que sean interoperables. Y si no se adhiere, y notifica solamente a través de su sede electrónica, debe igualmente colaborar para poder en su día, si lo cree oportuno, practicar notificaciones por este sistema. Caso contrario resultaría que se infringirían los principios de interoperabilidad, coordinación y colaboración (*artículo 3, apartado 1.k, de la Ley 40/2015*), por cuanto se imposibilitaría, por motivos técnicos, la implantación del sistema, vulnerando la igualdad de trato de los ciudadanos.

La demandante pretende que la Generalitat de Cataluña pueda establecer

sistemas que no sean interoperables con los de la Dirección Electrónica Habilitada única; lo que directamente es contrario a la Ley.

Por otro lado, confunde la demanda lo que dice o significa el *artículo 43.4 de la Ley 39/2015* (<<Los interesados podrán acceder a las notificaciones desde el Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que funcionará como un portal de acceso>>), que no hace sino establecer el acceso necesario a la sede electrónica de cada Administración por medio del Punto de Acceso General (en el ámbito estatal la Dirección Electrónica Habilitada única se aloja en el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado, como ya antes se examinó, al que pueden adherirse otras Administraciones).

C/ Criterio de esta Sala.

En contra de lo que sostiene la Generalitat de Cataluña, no consideramos que el *artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021*, infrinja lo dispuesto con los *apartados 1 y 4 del artículo 43 de la Ley 39/2015*, que se invocan como vulnerados.

Tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que, de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 43.1 de la Ley 39/2015*, <<1. Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo>> (y en el mismo sentido, *artículo 42.1 del Real Decreto 203/2021*). Lo que significa que, fuera del ámbito de la Administración del Estado, cada Administración puede o no adherirse al sistema de notificación por medio de la Dirección Electrónica Habilitada única, que según el *artículo 44.2 del Real Decreto 203/2021*, se aloja en la sede electrónica del Punto de Acceso General electrónico de la Administración (PAGE) de la Administración General del Estado.

Bien puede decirse que si una Administración se adhiere voluntariamente al sistema de notificación por medio de la Dirección Electrónica Habilitada única la interoperabilidad queda *per se* asegurada. Pero, partiendo de que la interoperabilidad es una exigencia legal (véanse, entre otros preceptos, el *artículo 16.4 de la Ley 39/2015* y los *artículos 38.3 y 45 de la Ley 40/2015*), si una Administración no se adhiere al mencionado sistema de notificación es necesario habilitar un mecanismo que garantice la interoperabilidad. Y esta es precisamente la finalidad que persigue el precepto reglamentario que aquí es objeto de impugnación (*artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021*), que a tal efecto dispone que todas las administraciones públicas "colaborarán" para establecer sistemas interoperables que permitan que las personas físicas y jurídicas puedan acceder a todas sus notificaciones a través de la Dirección Electrónica Habilitada única, aunque las notificaciones no se hayan practicado por esta vía sino a través de la sede electrónica de la Administración actuante.

En fin, la colaboración entre administraciones a la que apela el *artículo 44.3 del Real Decreto 203/2021* no es sino derivación, de un lado, de aquella exigencia legal de interoperabilidad a la que ya nos hemos referido, y, de otra parte, de los principios de cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas a que se refiere el *artículo 3.1.k/ de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

Por tanto, no existiendo contradicción entre el precepto reglamentario

impugnado y el régimen legal descrito; el motivo de impugnación debe ser desestimado.

DECIMOPRIMERO.- *Artículo 45, apartado 1, del del Real Decreto 203/2021 .*

El *artículo 45 del Real Decreto 203/2021* , relativo a la notificación electrónica en sede electrónica o sede electrónica asociada, establece lo siguiente en su apartado 1:

<< Artículo 45. Notificación electrónica en sede electrónica o sede electrónica asociada.

1. Con carácter previo al acceso al contenido de la notificación puesta a disposición del interesado en la sede electrónica o sede electrónica asociada del emisor de la misma, este será informado de que, de acuerdo con lo previsto en los *artículos 41 y 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , la comparecencia y acceso al contenido, el rechazo expreso de la notificación o bien la presunción de rechazo por haber transcurrido el plazo de diez días naturales desde la puesta a disposición de la notificación sin acceder al contenido de la misma dará por efectuado el trámite de notificación y se continuará el procedimiento.

2. [...]>>

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

El precepto reglamentario está estableciendo una nueva obligación informativa consistente en la comunicación al interesado en el acceso a la notificación de los efectos jurídicos de este acceso, que no está prevista en el *artículo 43 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , por lo que debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de dicha Ley* .

B/ Posición de la Administración del Estado.

La demanda critica que la información que debe darse al ciudadano en el artículo combatido no está prevista en el *artículo 43 de la Ley 39/2015* , y, por ello, la nueva obligación informativa es contraria a derecho. Pues bien, la demandante ignora que el *artículo 53.1.f) de la Ley 39/2015* establece: <<Derechos del interesado en el procedimiento administrativo. 1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: [...] f/ A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar>>. Siendo evidente que la información previa a una actuación del ciudadano, que es irreversible, constituye un desarrollo ordinario del derecho a la información.

C/ Criterio de esta Sala.

Al *artículo 45, apartado 1, del Real Decreto 203/2021* , que antes hemos transcrito, bien se le puede reprochar su alambicada sintaxis, pues presenta una redacción ciertamente deficiente. Pero no es esto lo que denuncia la demandante. Lo que afirma la representación de la Generalitat, ya lo hemos señalado, es que el precepto reglamentario establece *ex novo* una obligación informativa que no está

prevista en el *artículo 43 de la Ley 39/2015* y que consiste en informar al interesado que accede a la notificación de los efectos jurídicos de este acceso.

Pues bien, siendo cierto que el *artículo 45.1 del Real Decreto 203/2021* impone a la Administración actuante esa obligación de informar al ciudadano destinatario de la notificación, resulta innegable que la exigencia de proporcionar al administrado una adecuada información sobre los efectos del acceso a la notificación o el eventual rechazo de ésta guarda cumplida correspondencia con el derecho que la Ley reconoce al interesado en un procedimiento administrativo a ser debidamente informado de los requisitos y efectos de las actuaciones que se propongan realizar (*artículo 53.1.f/ de la Ley 39/2015*). Y parece también indudable que una información al ciudadano como la que se contempla en el artículo 45.1 que estamos examinando es reflejo y desarrollo de varios de los principios que han de informar la actuación de las administraciones públicas, como son los de servicio efectivo a los ciudadanos, claridad y proximidad a éstos y transparencia de la actuación administrativa (*artículo 3.1.a /, b / y c/ de la Ley 40/2015*); así como la necesidad de observancia del principio de proporcionalidad y de elegir la medida menos restrictiva (*artículo 4.1 de la misma Ley 40/2015*); y, en fin, el derecho de los administrados a ser tratados con respeto y deferencia y a que las administraciones públicas les faciliten el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones (*artículo 13.e/ de la Ley 39/2015*).

Por todo ello consideramos que el *artículo 45, apartado 1, del Real Decreto 203/2021* no incurre en la ilegalidad que le reprocha la parte demandante.

DECIMOSEGUNDO.- *Artículo 47 del Real Decreto 203/2021* .

El *artículo 47 del Real Decreto 203/2021* , establece lo siguiente:

<<Artículo 47. Requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos.

1. De acuerdo con lo previsto en el *artículo 27.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* , tendrá la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado original o de otra copia auténtica, la realizada, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido.

2. Las copias auténticas se expedirán siempre a partir de un original o de otra copia auténtica y tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

Según la demandante el precepto reglamentario infringe lo dispuesto en el *artículo 27.2 de la Ley 39/2015* , pues esta norma legal establece la posibilidad de considerar copias auténticas las realizadas de cualquier documento público o privado, sin concretar que deban ser originales, como sí ha añadido *ex novo* el *artículo 47 del Real Decreto 203/2021* . Por tanto, el *artículo 47 del Real Decreto 203/2021* no se ajusta a la regulación legal en torno a las copias electrónicas auténticas dado que el *artículo 27.2 de la Ley 39/2015* permite que se puedan elaborar copias auténticas a partir de documentos públicos o privados cuyos originales sean una copia.

Por las mismas razones, el *artículo 47 del Real Decreto 203/2021* infringe también lo dispuesto en el *artículo 27.4 de la Ley 39/2015*, en el que se establece que <<(…) las Administraciones Públicas estarán obligadas a expedir copias auténticas electrónicas de cualquier documento en papel que presenten los interesados y que se vaya a incorporar a un expediente administrativo>>. Y, en este sentido, los *artículos 48 y 60 del Decreto catalán 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital*, han previsto el régimen jurídico de las copias auténticas de documentos en los términos previstos en el *artículo 27 de la Ley 39/2015*.

B/ Posición de la Administración del Estado.

Hemos de partir de que en el procedimiento administrativo la valoración de la prueba se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil (*artículo 77.1 de la Ley 39/2015*); por lo que habrá de estarse a ésta para calificar los medios de prueba así como su presentación, en cuanto constituyen el objeto de la valoración.

A la hora de valorar los documentos privados, los que deban aportarse se presentarán en original o mediante copia autenticada por el fedatario público competente (*artículo 268.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil*). Y, según el *artículo 325 de la misma Ley*, los documentos privados se presentarán del modo establecido en el *artículo 268 de esta Ley*. Por lo que el precepto reglamentario impugnado no hace sino recoger el criterio de la Ley en cuya función se valora el efecto probatorio de los documentos.

Los documentos privados -que son los que no son públicos (*artículo 314 de la Ley de Enjuiciamiento*)- que no sean originales, o copia auténtica de uno original, serán necesariamente una copia simple, de la que obviamente no podrá expedirse una copia auténtica, sino solamente otra copia simple; careciendo de valor probatorio las copias simples salvo en el supuesto de asimilación al documento original que prevé el *artículo 268.2 LEC* (<<Si la parte sólo posee copia simple del documento privado, podrá presentar ésta, ya sea en soporte papel o mediante imagen digitalizada en la forma descrita en el apartado anterior, que surtirá los mismos efectos que el original siempre que la conformidad de aquélla con éste no sea cuestionada por cualquiera de las demás partes>>).

A efectos de prueba -que es de lo que aquí se trata: del valor probatorio de las copias auténticas- no debe olvidarse que son "documentos" aquéllos en que las partes funden su derecho (*artículo 265.1.1º LEC*); que es un concepto más restringido que el de "otros escritos", como se desprende del título del citado *artículo 265 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* ("documentos y otros escritos y objetos relativos al fondo del asunto").

En fin, la copia de un documento privado es una copia, no un documento privado. Dentro de los medios de prueba que enumera el *artículo 299.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil* se incluyen los documentos privados, en tanto que las copias simples pueden tener cabida, en su caso, dentro de los "medios e instrumentos" a los que se refiere el *artículo 265.1.2º de la misma Ley*, que remite, a su vez, al artículo 299.2 ("... medios de reproducción de la palabra, el sonido y la imagen, así como los instrumentos que permiten archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase, relevantes para el proceso").

Todo ello debe ponerse en relación con lo que dispone el *artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, que en términos generales no requiere la presentación de documentos originales (*artículo 28.3 de la Ley 39/2015*), basta que se presenten copias de los documentos. Copias que han de ser auténticas sólo cuando se exija la presentación de un documento original y en formato papel.

Por tanto, el *artículo 47 del Real Decreto 203/2021* entra plenamente en lo que es el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que autoriza la *disposición final 6 de dicha Ley 39/2015*.

C/ Criterio de esta Sala.

Como hemos visto, el *artículo 47.2 del Real Decreto 203/2021* establece:

<< (...) 2. Las copias auténticas se expedirán siempre a partir de un original o de otra copia auténtica y tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales>>.

Y según la representación de la Generalitat de Cataluña esa norma reglamentaria infringe el *artículo 27.2 de la Ley 39/2015*, que dispone lo siguiente:

<< (...) 2. Tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido (...)>>.

Para determinar si existe la vulneración que denuncia la demandante el cotejo de estos preceptos legal y reglamentario a los que nos estamos refiriendo debe hacerse atendiendo no solo a su literalidad sino también al contexto en el que se insertan y a la finalidad de la regulación que en ellos se contiene (*artículo 3.1 del Código Civil*).

Pues bien, tiene razón la Abogacía del Estado cuando aduce que el punto de la controversia que ahora examinamos alude fundamentalmente al valor probatorio de las copias auténticas y que, siendo ello así, es obligado recordar que en el procedimiento administrativo la valoración de la prueba se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil (*artículo 77.1 de la Ley 39/2015*). Resultando de ello que los documentos privados que no sean originales, o copia auténtica de uno original, serán necesariamente una copia simple; y de una copia simple no puede expedirse una copia auténtica -a la que habría que atribuir la misma validez y eficacia que a los documentos originales- sino, únicamente, otra copia simple.

DECIMOTERCERO.- *Artículo 49 del Real Decreto 203/2021*.

El *artículo 49 del Real Decreto 203/2021* establece lo siguiente:

<<Artículo 49. Emisión de copias de documentos aportados en papel por el interesado.

Cuando el interesado presente en papel una copia de un documento público administrativo o de un documento privado para incorporarlo a un expediente administrativo, el proceso de digitalización por la Administración Pública generará una

copia electrónica que tendrá el mismo valor que la copia presentada en papel>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

Este precepto reglamentario introduce una novedad no prevista en el *artículo 27.4 de la Ley 39/2015*. El precepto legal permite la expedición de copias electrónicas auténticas de documentos que se presentan en formato copia en papel, posibilidad que se niega en el *artículo 49 del Real Decreto 203/2021*, por lo que debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de dicha Ley 39/2015, de 1 de octubre*.

B/ Posición de la Administración del Estado.

La demandante sostiene -en la línea de lo argumentado en el apartado anterior- que según el *artículo 27.4 de la Ley 39/2015* pueden expedirse copias auténticas de cualquier documento que se presenten los interesados.

Parte nuevamente del error de considerar que una copia de un documento es un documento. Una copia es una copia, no un documento; y si es simple no tiene el valor probatorio del documento copiado. Por lo que no pueden expedirse copias auténticas de copias simples, porque aportarían un valor probatorio añadido del que carece la copia copiada.

Lo que corrobora el *artículo 28.5 de la Ley 39/2015* cuando señala: << (...) 5. Excepcionalmente, cuando la relevancia del documento en el procedimiento lo exija o existan dudas derivadas de la calidad de la copia, las Administraciones podrán solicitar de manera motivada el cotejo de las copias aportadas por el interesado, para lo que podrán requerir la exhibición del documento o de la información original>>. Lo que implica que las copias presentadas en el procedimiento no son, ordinariamente, auténticas, en cuanto se requiere su cotejo con el original.

Por tanto, la norma impugnada entra plenamente en lo que es el desarrollo reglamentario de la Ley, que autoriza la *disposición final 6 de la Ley 39/2015*.

C/ Criterio de esta Sala.

El motivo de impugnación debe ser desestimado por razones sustancialmente coincidentes con las que hemos expuesto en el apartado anterior.

Allí hemos dejado señalado que los documentos privados que no sean originales, o copia auténtica de uno original, son necesariamente una copia simple; y de una copia simple no puede expedirse una copia auténtica sino, únicamente, otra copia simple. Pues bien, esto es precisamente lo que resulta del *artículo 49 del Real Decreto 203/2021*; y por ello su impugnación debe ser desestimada.

DECIMOCUARTO.- *Artículo 53, apartados 1 a 4, del Real Decreto 203/2021*.

El *artículo 53 del Real Decreto 203/2021* establece en sus apartados 1 a 4 lo siguiente:

<<Artículo 53. Tiempo de conservación y destrucción de documentos.

1. Los documentos presentados por el interesado en soporte papel que por cualquier circunstancia no le puedan ser devueltos en el momento de su presentación, una vez digitalizados serán conservados a su disposición durante seis meses para que pueda recogerlos, independientemente del procedimiento administrativo al que se incorporen o de la Administración Pública a que vayan dirigidos, salvo que reglamentariamente la Administración correspondiente establezca un plazo mayor.

2. Los documentos presentados por el interesado en formato electrónico dentro de un dispositivo, que por cualquier circunstancia no le puedan ser devueltos en el momento de su presentación, una vez incorporados al expediente serán conservados a su disposición durante seis meses para que pueda recogerlos, independientemente del procedimiento administrativo al que se incorporen o de la Administración Pública a que vayan dirigidos, salvo que reglamentariamente la Administración correspondiente establezca un plazo mayor.

3. Transcurrido el plazo previsto en los apartados anteriores, la destrucción de los documentos se realizará de acuerdo con las competencias del Ministerio de Cultura y Deporte o del órgano competente de la comunidad autónoma, y siempre que no se trate de documentos con valor histórico, artístico u otro relevante o de documentos en los que la firma u otras expresiones manuscritas o mecánicas confieran al documento un valor especial.

4. Cuando la generación de copias electrónicas auténticas se realice a partir de documentos originales o copias auténticas de documentos en soporte no electrónico que se conserven formando parte de sus correspondientes expedientes y series documentales en cualesquiera de las oficinas, archivos o dependencias de cualquier organismo de las Administraciones públicas, dichos documentos originales o copias auténticas de documentos en soporte no electrónico se restituirán a sus oficinas, archivos o dependencias de origen, donde les será de aplicación la normativa específica en materia de archivos y conservación del patrimonio documental en su respectivo ámbito y siguiendo lo establecido por las autoridades calificadoras que correspondan.

5. [...]>>

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

La Generalidad de Cataluña ya ha regulado la cuestión de la destrucción de los documentos presentados por el interesado y el plazo para acometerla en el *artículo 63 del Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital*, que difiere de las previsiones de los *apartados 1 a 4 del artículo 53 del Real Decreto 203/2021* .

Se reitera lo dicho en apartados anteriores de la demanda en el sentido que estamos ante una norma puramente organizativa interna que invade las competencias de la Generalidad de Cataluña consagradas en el *artículo 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que los apartados 1 a 4 del artículo 53 del Real Decreto 203/2021* debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre* .

B/ Posición de la Administración del Estado.

El precepto impugnado se refiere claramente a las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos, en cuanto regula la conservación de los

documentos presentados por ellos, por lo que se trata de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, entrando, por tanto, dentro de las competencias del Estado, careciendo de fundamento la impugnación.

C/ Criterio de esta Sala.

No es cierto -por más que así lo pretenda la Generalitat de Cataluña- que la previsión normativa sobre la devolución, conservación o destrucción de los documentos presentados en soporte papel una vez haya sido digitalizados sea una cuestión meramente organizativa interna.

Como afirma la Abogacía del Estado, se trata de una faceta de las relaciones de los ciudadanos con la Administración, de ahí que la norma reglamentaria que estamos examinando deban entenderse dictada en el ejercicio de la competencia del Estado en orden a garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con las distintas administraciones públicas (*artículo 149.1.18ª de la Constitución*).

Por ello, consideramos ajustadas a derecho las previsiones contenidas en los distintos apartados del *artículo 53 del Real Decreto 203/2021* , en particular las que se refieren a la obligación que incumbe a todas las administraciones públicas de conservar a disposición del interesado durante seis meses -salvo que la Administración correspondiente establezca reglamentariamente un plazo mayor- los documentos presentados en soporte papel, o en formato electrónico dentro de un dispositivo que, una vez digitalizados o incorporados al expediente, no le puedan ser devueltos en el momento de su presentación (artículo 53, apartados 1 y 2).

DECIMOQUINTO.- *Disposición transitoria 1ª del Real Decreto 203/2021*

<< Disposición transitoria primera. Destrucción de documentos en soporte no electrónico .

1. Transcurridos dos años desde la entrada en vigor de este real decreto, los documentos en soporte no electrónico que se encuentren en las oficinas de asistencia en materia de registros y de los que se haya obtenido una copia electrónica auténtica de conformidad con los requisitos que establece el Esquema Nacional de Interoperabilidad y su normativa técnica complementaria, para su registro e incorporación al correspondiente expediente electrónico, podrán ser eliminados en las mismas condiciones que establece este real decreto.

Para ello será necesaria la comunicación previa a la autoridad calificadora correspondiente, que irá acompañada de un análisis de riesgos, con la especificación de las garantías de conservación de las copias electrónicas y del cumplimiento de las condiciones de seguridad que, en relación con la conservación y archivo de los documentos electrónicos, establezca el Esquema Nacional de Seguridad, la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la legislación de archivos y patrimonio histórico y cultural y la normativa específica que sea de aplicación.

2. Asimismo, transcurridos dos años desde la entrada en vigor de este real decreto podrán destruirse las copias en papel de los documentos previstos en el artículo 49 del Reglamento que se encuentren en las oficinas de registro y de las que se haya obtenido en su momento la correspondiente copia electrónica>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

La norma estatal determina que sólo se pueden eliminar los documentos de los que se haya hecho una copia auténtica en el plazo indicado y establece como necesaria la comunicación previa a la autoridad calificadora correspondiente; y que, en cualquier caso, el *artículo 54 del Real Decreto 203/2021* ya prevé todo lo relativo a la conservación y destrucción de documentos electrónicos. Pues bien, en el ámbito de la Administración de la Generalidad esta cuestión se ha previsto de forma distinta en las normas que regulan la materia, contenidas en el Decreto 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, evaluación y selección de documentos, y en el Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital. Según esta regulación autonómica, en la Administración de la Generalidad las oficinas de registro hacen digitalizaciones de todos los documentos en papel aportados por los interesados que deban incorporarse a un expediente administrativo y esta digitalización tiene la consideración de copia auténtica. A diferencia de la norma estatal que se recurre, el Decreto 13/2008 y el Decreto 76/2020 no prevén ningún régimen transitorio en lo que se refiere a la destrucción de los documentos no electrónicos o copias en papel de documentos públicos administrativos o documentos privados.

Este régimen transitorio de la norma recurrida, que impide la destrucción de los documentos en soporte no electrónico en un plazo de dos años, es una norma puramente organizativa interna que invade las competencias de la Generalidad de Cataluña consagradas en el *artículo 150 del Estatuto y que en ningún caso se puede amparar en la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18 CE)* porque, en palabras de la citada *STC 50/1999, de 6 de abril (FJ 3)*, *"no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados"*.

Se trata, en definitiva, de una cuestión de organización interna sin afectación directa sobre la actividad externa de la Administración y los ciudadanos, por lo que la *disposición transitoria primera del Real Decreto 203/2021*, al establecer un plazo transitorio de dos años para la destrucción de los documentos presentados en soporte no electrónico, estaría vulnerando la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña para organizar su propia Administración o potestad de autoorganización (*artículo 150 del Estatuto*) y por ello debe declararse nula de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

El *Real Decreto 203/2021* podría haber declarado que esta *disposición transitoria primera* no tiene carácter básico y que sólo se aplica al ámbito estatal, en los términos que prevé para otros preceptos y disposiciones en el apartado 3 de la *disposición final primera*. Al no haber obrado así, debe declararse la nulidad de pleno derecho de la *disposición transitoria primera del Real Decreto 203/2021* por las razones apuntadas.

B/ Posición de la Administración del Estado.

La vigente Disposición transitoria 1ª ya fue objeto de alegaciones por parte de la Generalitat de Cataluña con fecha 30 de abril de 2019 (documento 2.2.2 del expediente de la norma), en el trámite que se llevó a cabo en el marco de la consulta

planteada a través de la Comisión Sectorial de Administración Electrónica a la versión del texto de 2 de abril de 2019 (documento 2.1 del expediente). El precepto actual se corresponde con lo que era entonces la disposición adicional cuarta ("Destrucción de documentos en soporte no electrónico"); y en aquella ocasión la Generalitat no formuló el menor reproche jurídico al hecho de que el precepto, en el párrafo primero de aquella redacción, fijara un plazo temporal aplicable a la Generalitat para la posible eliminación de documentos (al igual que para resto de las administraciones, dado su carácter básico) y , sin embargo, la fijación del plazo temporal en el texto en vigor, aun con alcance ligeramente distinto sí es objeto de reproche solicitando que se declare su nulidad, lo que resulta de todo punto incoherente. Es más, los ministerios proponentes atendieron la observación de la Generalitat y se suprimió el inciso que cuestionaba, dando al precepto - ahora disposición transitoria primera- la redacción que antes ha quedado transcrita.

Por otra parte, la norma ahora cuestionada fue objeto del Dictamen del Consejo de Estado al proyecto de Real Decreto con la misma redacción, aunque como disposición transitoria única y no como transitoria primera, y no obtuvo el menor reproche (ver documento 5.1).

Según la demandante el precepto invade las competencias de autoorganización de la Generalitat, pero es que se trata de mantener un trato común de los ciudadanos; sin que la demanda ofrezca argumento alguno contrario. Los documentos que se destruyen se refieren o pueden referirse a las relaciones de las Administraciones con los ciudadanos y no son cuestiones de organización interna, por cuanto afectan directamente a la esfera jurídica de estos.

C/ Criterio de esta Sala.

Esta norma transitoria que es objeto de impugnación guarda indudable conexión con la materia que se regula en el *artículo 53 del mismo Real Decreto 203/2021* , pues, al igual que ese precepto, que hemos examinado en el apartado anterior, la disposición transitoria 1ª se refiere también a la obligación de conservar durante un determinado período de tiempo los documentos en soporte no electrónico que se encuentren en las oficinas de la Administración. Pero, una vez señalado el punto de conexión que existe entre ambas disposiciones, no podemos ignorar las significativas diferencias que presentan, tanto por su ámbito objetivo y temporal de aplicación como, muy especialmente, por la finalidad que la norma reglamentaria persigue en uno y otro caso.

Como hemos visto en el fundamento jurídico anterior, el *artículo 53 del Real Decreto 203/2021* regula, en lo que ahora interesa, la obligación de conservar a disposición del interesado durante seis meses -salvo que la Administración correspondiente establezca reglamentariamente un plazo mayor- los documentos presentados en soporte papel (o en formato electrónico dentro de un dispositivo), que, una vez digitalizados (o incorporados al expediente), no le puedan ser devueltos en el momento de su presentación. Por otra parte, es obligado entender, por contraposición con lo dispuesto en la norma transitoria que ahora vamos a examinar, que este *artículo 53 se refiere a documentos presentados después de la entrada en vigor del Real Decreto 203/2021* . Y, en fin, antes hemos explicado que la norma contenida en el citado *artículo 53 debe entenderse dictada en el ejercicio de la competencia del Estado en orden a garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con las distintas administraciones públicas* (*artículo 149.1.18ª de la Constitución*).

El caso de la disposición transitoria 1ª a la que ahora nos referimos es distinto en varios aspectos.

Por lo pronto, debe entenderse que cuando la norma transitoria se refiere a "los documentos en soporte no electrónico que se encuentren en las oficinas de asistencia en materia de registros..." está aludiendo a documentos que fueron presentados antes de la entrada en vigor del *Real Decreto 203/2021*, pues de otro modo la previsión se solaparía con la del artículo 53. Y puesto que la transitoria no hace distinciones, debe entenderse que se refiere a documentos presentados en cualquier fecha anterior entrada en vigor del Real Decreto -en los días inmediatamente previos o años antes de esa entrada en vigor-; y que alude a todos ellos con independencia de si el procedimiento en el que se incardinan esos documentos está todavía en tramitación o ya concluido.

Pues bien, precisamente porque la disposición transitoria alberga una formulación general en la que se comprenden todos los supuestos a los que acabamos de aludir, no cabe entender en este caso que la finalidad de la norma sea la de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con las distintas administraciones públicas. Todo indica que, más bien, su principal objetivo consiste en abordar un problema de gestión y depuración de archivos documentales; y esta es, ciertamente, una cuestión meramente organizativa.

El régimen transitorio que estamos examinando -referido siempre, como hemos señalado, a documentos presentados antes de la entrada en vigor del Real Decreto 203/2021- podría haber dispensado un tratamiento distinto según se trate de documentos incorporados a procedimientos que esté todavía en tramitación o de documentos que fueron aportados en su día a procedimientos administrativos ya concluidos. Y, partiendo de esa diferenciación, cabría atribuir a la norma transitoria, en el primer caso, una finalidad relacionada con la protección de los ciudadanos en el ejercicio de la competencia del Estado en orden a garantizar un trato común en sus relaciones con las distintas administraciones públicas (análoga a la que hemos asignado al artículo 53 del propio Real Decreto); y, en cambio, en el segundo caso, una finalidad meramente organizativa relativa a la gestión y depuración de archivos documentales.

Ahora bien, dado que la norma transitoria que estamos examinando no establece diferenciación alguna, dispensando el mismo tratamiento a todos los supuestos que hemos señalado, la lectura de la norma lleva a concluir que prevalece en ella la vertiente meramente organizativa relativa a la gestión y depuración de archivos de documentos.

Por todo ello, debe concluirse que la *disposición transitoria 1ª del Real Decreto 203/2021* vulnera la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña para organizar su propia Administración o potestad de autoorganización (artículo 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), por lo que debe declararse nula.

DECIMOSEXTO .- *Artículo 60, apartado 2, del Real Decreto 203/2021* .

El *artículo 60 del Real Decreto 203/2021* , establece lo siguiente en su apartado 2:

<<Artículo 60. Sistema de interconexión de Registros.

1. [...]

2. Las interconexiones entre Registros de las Administraciones Públicas deberán realizarse a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) gestionado por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en colaboración con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en la correspondiente Norma Técnica.

3. [...]>>

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

Este *artículo 60.2 del Real Decreto 203/2021* infringe lo dispuesto en el *artículo 16.4, in fine*, de la Ley 39/2015.

El precepto legal exige, ciertamente, que los registros electrónicos de las Administraciones Públicas sean interoperables; pero en ningún caso exige, como hace el *artículo 60.2 del Real Decreto 203/2021* sin amparo legal, que se pueda imponer un Sistema de Interconexión de Registros (SIR) a través de un nódulo de interoperabilidad de los registros de las diferentes Administraciones.

El *artículo 60.2 del Real Decreto 203/2021*, en definitiva, debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, por infracción de una norma de rango superior.

B/ Posición de la Administración del Estado.

La impugnación carece de todo sentido porque, si los registros de las Administraciones deben estar interconectados, lo que hace la norma impugnada es regular cómo se efectúa esa interconexión, que, obviamente, debe hacerse empleando el mismo sistema para todas ellas; siendo por ello el precepto reglamentario plenamente conforme con la Ley 39/2015.

Por lo demás, entra dentro de la competencia del Estado en cuanto a establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las administraciones públicas' (*STC 50/1999, de 6 de abril*, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (*SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5*; *227/1988, de 29 de noviembre*, FJ 24).' (*STC 227/1988*, FJ 24) o las 'relaciones interadministrativas' (*STC 76/1983, de 5 de agosto*, FJ 18).

Por todo ello, el precepto reglamentario impugnado entra plenamente en lo que es el desarrollo reglamentario que autoriza la *disposición final 6 de la Ley 39/2015*.

C/ Criterio de esta Sala.

El *artículo 16.4 de la Ley 39/2015* establece en su último párrafo lo siguiente:

<< [...] Los registros electrónicos de todas y cada una de las

Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros>>.

Pues bien, resulta enteramente congruente con el mandato legal que en el ulterior desarrollo reglamentario se habilite un mecanismo -el denominado Sistema de Interconexión de Registros (SIR)- precisamente para que a través de él puedan llevarse a cabo las interconexiones entre registros de las Administraciones Públicas.

En fin, la representación de la Generalitat de Cataluña no explica cómo podrían materializarse los objetivos que señala la norma legal (interoperabilidad, compatibilidad informática, interconexión y transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos) de no existir el Sistema de Interconexión de Registros que se contempla en el *artículo 60.2 del Real Decreto 203/2021* .

Por ello, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

DECIMOSEPTIMO.- *Artículo 61, apartado 2.b), del Real Decreto 203/2021* .

El *artículo 61 del Real Decreto 203/2021* establece lo siguiente en su apartado 2:

<< Artículo 61. Transmisiones de datos.

1. [...]

2. Cuando las personas interesadas no aporten datos y/o documentos que ya obren en poder de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se seguirán las siguientes reglas:

a) Si el órgano administrativo encargado de la tramitación del procedimiento puede acceder electrónicamente a los datos, documentos o certificados necesarios mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, los incorporará al procedimiento administrativo correspondiente. Quedará constancia en los ficheros del órgano, organismo público o entidad de derecho público cedente del acceso a los datos o documentos efectuado por el órgano u organismo cesionario.

b) Excepcionalmente, en caso de que no se pueda realizar el acceso electrónico a los datos mediante la consulta a que se refiere la letra anterior, se podrá solicitar por otros medios habilitados al efecto y se conservará la documentación acreditativa de la circunstancia que imposibilitó dicho acceso electrónico, incorporándola al expediente.

3. [...]>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

El precepto cuestionado (artículo 61.2, apartado b/) crea una nueva obligación para el órgano administrativo encargado de la tramitación para cuando no pueda realizar el acceso electrónico a los datos mediante la consulta a las plataformas de

intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto, consistiendo esa nueva obligación en conservar e incorporar al expediente la documentación que acredita la circunstancia que imposibilitó aquel acceso.

Aduce la representación de la Generalitat que esta nueva obligación de incorporar las evidencias del no acceso a las plataformas no está prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, por lo que el *apartado 2.b) del artículo 61 del Real Decreto 203/2021* debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de dicha Ley* .

B/ Posición de la Administración del Estado.

La obligación de conservar incorporada al expediente la justificación de la imposibilidad de acceso electrónico al dato es una consecuencia necesaria de lo establecido en el *artículo 28, apartados 2 y 3, de la Ley 39/2015* .

La norma reglamentaria impugnada prevé el posible incumplimiento de la obligación que establece el precepto legal y establece cómo dejar constancia de ello. Lo que entra plenamente en lo que es el desarrollo reglamentario de la Ley, que autoriza la *disposición final 6 de la Ley 39/2015* .

C/ Criterio de esta Sala.

Como señala la Abogacía del Estado, en el *artículo 61.2 del Real Decreto 203/2021* que antes hemos transcrito guarda relación directa con lo dispuesto en el *artículo 28, apartados 2 y 3, de la Ley 39/2015* .

Según estos dos apartados del *artículo 28 de la Ley 39/2015* , los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante o hayan sido elaborados por cualquier otra Administración; y en tal caso la Administración actuante podrá consultar o recabar dichos documentos, salvo que el interesado se opusiera a ello (aunque no cabe tal negativa cuando se trate de actuaciones administrativas sancionadoras o de inspección); debiendo la citada Administración actuante recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o mediante consulta a las plataformas de intermediación de datos (*artículo 28.2 de la Ley 39/2015*). Y a tales efectos el interesado deberá indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos (*artículo 28.3 de la propia Ley*).

Ahora bien, puede suceder que a la Administración actuante no le sea posible recabar electrónicamente los documentos, sea porque el interesado no ha cumplido la obligación de indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo los presentó, sea por la concurrencia de cualquier otra circunstancia que haga imposible el acceso electrónico a los documentos. Es entonces cuando entra en juego la previsión del precepto reglamentario impugnado - *artículo 61.2.b) del Real Decreto 203/2021* - que, además de permitir que entonces se podrá solicitar la documentación por otros medios, viene a establecer-y esto es lo que cuestiona la Generalitat de Cataluña- que << (...) se conservará la documentación acreditativa de la circunstancia que imposibilitó dicho acceso electrónico, incorporándola al expediente >>.

No resulta fácil entender el motivo por el que la demandante impugna este último inciso del precepto reglamentario que, lejos de imponer una obligación que pueda considerarse gravosa, se limita a establecer que la Administración deje

constancia en el expediente de la causa que imposibilitó el acceso electrónico a los documentos.

En cambio, se comprende sin dificultad la razón de ser de esta previsión reglamentaria que, como vemos, está directamente relacionada con lo dispuesto en el *artículo 28, apartados 2 y 3, de la Ley 39/2015* y opera como garantía de su cumplimiento. Sencillamente el precepto impugnado del Real Decreto 203/2021 conduce a que quede constancia en el expediente de si la imposibilidad de acceso electrónico a los documentos se debe a una mala práctica administrativa o a un incumplimiento del administrado.

Por todo ello, el motivo de impugnación debe ser desestimado.

DECIMOCTAVO.- *Artículo 62, apartado 3, del Real Decreto 203/2021 .*

El *artículo 62 del Real Decreto 203/2021* establece lo siguiente en su apartado 3:

Artículo 62. Plataformas de intermediación de datos.

1. [...]

2. [...]

3. La Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado actuará como punto de conexión con el sistema técnico regulado por el Reglamento (UE) n.º 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, para el intercambio automático de datos o documentos a nivel europeo>>.

A/ Posición de la Generalitat de Cataluña.

Según se ha advertido en líneas anteriores, el *artículo 16.2 de la Ley 39/2015* exige, ciertamente, que los registros electrónicos de las Administraciones Públicas sean interoperables, de modo que *"se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros"*, pero en ningún caso este *artículo 16.2 ni ningún otro precepto de la Ley 39/2015* exigen, como hace el *artículo 62.3 del Real Decreto 203/2021* sin amparo legal, que se pueda imponer una Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado para que actúe como punto de conexión con el sistema técnico a nivel europeo para el intercambio de datos o documentos.

El *artículo 62.3 del Real Decreto 203/2021*, en definitiva, también debe declararse nulo de pleno derecho al amparo del *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre*, por infracción de una norma de rango superior.

B/ Posición de la Administración del Estado.

La demandante aduce que en la Ley 39/2015 no se contempla lo que regula el precepto reglamentario impugnado. Pues claro que no se contempla en la Ley, ni tiene por qué hacerse. Se trata de un desarrollo del *artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018*.

El "sistema técnico" del Reglamento (UE) 2018/1724 sirve para el intercambio automatizado de pruebas entre autoridades competentes de Estados miembros diferentes (*artículo 14.1 Reglamento*). Siendo "prueba", según el *artículo 3.5 de este Reglamento UE* , todo documento o dato, tanto si se trata de un texto escrito como de una grabación de audio, de vídeo o audiovisual, independientemente del método utilizado, exigido por una autoridad competente para probar unos hechos o el cumplimiento de los requisitos procedimentales contemplados en el artículo 2, apartado 2, letra b/.

Por otra parte, el artículo 14.2 del mismo Reglamento (UE) señala: Cuando las autoridades competentes suministren lícitamente, en su propio Estado miembro y en un formato electrónico que permita el intercambio automatizado, pruebas que sean pertinentes para los procedimientos en línea a que se refiere el apartado 1, proporcionarán también dichas pruebas a las autoridades competentes de otros Estados miembros que las soliciten en un formato electrónico que permita el intercambio automatizado.

Y según dispone el mismo *artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1724* en otros de sus apartados: << Los Estados miembros integrarán el sistema técnico plenamente operativo como parte de los procedimientos a los que se refiere el apartado 1 >> (apartado 6) y << La Comisión y cada uno de los Estados miembros serán responsables del desarrollo, la disponibilidad, el mantenimiento, la supervisión, el seguimiento y la gestión de la seguridad de sus respectivas partes del sistema técnico>> (*apartado 11 del artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1724*).

Pues bien, lo que hace el precepto impugnado - *artículo 62.3 del Real Decreto 203/2021* - es emplear la Plataforma de Intermediación de Administración General del Estado -punto de intercambio y consulta de datos- como punto de conexión o desarrollo en España del "sistema técnico", de conformidad con lo previsto en el *artículo 14.2 del Reglamento (UE) 2018/1724* , para completar su implementación.

Lo que es razonable y proporcionado, toda vez que se trata de una plataforma existente, única interoperable e interconectada en el sector público. Y, también, única capaz de servir al "sistema técnico" en todos sus requerimientos.

C/ Criterio de esta Sala.

Como hemos visto, la demandante aduce que, si bien el *artículo 16.2 de la Ley 39/2015* exige que los registros electrónicos de las Administraciones Públicas sean interoperables, de modo que <<se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros >>, ni ese *artículo 16.2 ni ningún otro precepto de la Ley 39/2015* sirve de respaldo al *artículo 62.3 del Real Decreto 203/2021* , en cuanto esta norma reglamentaria impone una Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado para que actúe como punto de conexión con el sistema técnico a nivel europeo para el intercambio de datos o documentos.

Pues bien, tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que la previsión del *artículo 62.3 del Real Decreto 203/2021* entronca directamente con el "sistema técnico para el intercambio automatizado transfronterizo de pruebas" que se regula en el *artículo 14 del Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018* , relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso

a información, Procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 1024/2012.

Esta invocación del Reglamento (UE) nº 1024/2012 no es un mero alegato al que haya acudido la Abogacía del Estado a fin de proporcionar al precepto reglamentario una cobertura normativa de superior rango. Sucede que ya el preámbulo del Real Decreto 203/2021 hace expresa referencia a las previsiones sobre el intercambio automático de datos o documentos a nivel europeo establecidas en el Reglamento (UE) 2018/1724; y tal referencia la hace el preámbulo precisamente en relación con las materias que se regulan en el capítulo I del título IV del propio *Real Decreto 203/2021, que es donde se inserta el artículo 62.3* al que nos estamos refiriendo. Y, en fin, como hemos visto, el propio texto del *artículo 63.2 hace referencia expresa al sistema técnico para el intercambio automático de datos o documentos a nivel europeo regulado por el Reglamento (UE) nº 2018/1724* .

En lo que ahora interesa, el citado *artículo 14 del Reglamento (UE) nº 2018/1724* establece lo siguiente:

<< Artículo 14 Sistema técnico para el intercambio automatizado transfronterizo de pruebas y aplicación del principio de "solo una vez".

1. A los fines del intercambio de pruebas para los procedimientos en línea enumerados en el anexo II del presente Reglamento y los procedimientos establecidos en las Directivas 2005/36/CE, 2006/123/CE, 2014/24/UE y 2014/25/UE, la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, creará un sistema técnico para el intercambio automatizado de pruebas entre autoridades competentes de Estados miembros diferentes (en lo sucesivo, "sistema técnico").

2. [...]

3. El sistema técnico, en particular: a) permitirá el tratamiento de las solicitudes de pruebas a petición expresa del usuario; b) permitirá el tratamiento de las solicitudes de pruebas a las que se dé acceso o sean objeto de intercambio; c) permitirá la transmisión de pruebas entre autoridades competentes; d) permitirá el tratamiento de las pruebas por parte de las autoridades competentes solicitantes; e) permitirá la confidencialidad y la integridad de las pruebas; f) permitirá que el usuario tenga la posibilidad de previsualizar las pruebas que utilizará la autoridad solicitante y decidir si procede o no al intercambio de pruebas; g) garantizará un nivel suficiente de interoperabilidad con otros sistemas pertinentes; h) garantizará un elevado nivel de seguridad para la transmisión y el tratamiento de las pruebas; i) no tratará las pruebas más allá de lo estrictamente necesario desde el punto de vista técnico para el intercambio de pruebas, y solo lo hará durante el plazo necesario para tal fin.

4. La utilización del sistema técnico no será obligatoria para los usuarios y solo se permitirá a petición expresa por su parte, salvo que se disponga de otro modo en virtud del Derecho de la Unión o nacional. Se permitirá a los usuarios aportar pruebas por otros medios distintos del sistema técnico y directamente a la autoridad competente solicitante.

5. [...]

6. Los Estados miembros integrarán el sistema técnico plenamente operativo como parte de los procedimientos a los que se refiere el apartado 1.

7. [...]

8. [...]

9. [...]

10.[...]

11. La Comisión y cada uno de los Estados miembros serán responsables del desarrollo, la disponibilidad, el mantenimiento, la supervisión, el seguimiento y la gestión de la seguridad de sus respectivas partes del sistema técnico>>.

Establecido así el entronque normativo (Reglamento UE) que habilita el desarrollo reglamentario en el derecho interno, tiene razón la Abogacía del Estado cuando señala que lo que hace el *artículo 62.3 del Real Decreto 203/2021* es, sencillamente, emplear la Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado -punto de intercambio y consulta de datos- como punto de conexión o desarrollo en España del "sistema técnico", de conformidad con lo previsto en el *artículo 14.2 del Reglamento (UE) 2018/1724* , para completar su implementación.

Y a tal efecto es oportuno recordar que, según el *artículo 62.2 del Real Decreto 203/2021*, la *Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado* actúa << (...) como un punto a través del cual cualquier órgano, organismo público o entidad de derecho público podrá consultar los datos o documentos asociados al procedimiento de que se trate, con independencia de que la presentación de los citados datos o documentos tenga carácter preceptivo o facultativo en el procedimiento de que se trate >>; y que aquella Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado debe ser interoperable con las demás plataformas de intermediación, o sistema electrónico equivalente, existentes en el sector público (*artículo 62.1 del Real Decreto 203/2021*).

Así las cosas, resulta razonable y es plenamente ajustada a los fines que persigue el sistema técnico para el intercambio automático de datos o documentos a nivel europeo, regulado por el Reglamento (UE) nº 2018/1724, la utilización de la Plataforma de Intermediación de la Administración General del Estado como punto de conexión con el mencionado "sistema técnico" establecido en la norma europea.

DECIMONOVENO.- Resolución del recurso y costas procesales.

Por las razones expuestas en los apartados anteriores debe concluirse que procede estimar en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Generalitat de Cataluña, debiendo declararse nula la *disposición transitoria 1ª del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo* , con desestimación de las demás pretensiones que formula la parte actora.

Y en cuanto a las costas procesales, en atención a ese pronunciamiento parcialmente estimatorio del recurso, no procede imponer las costas de este proceso a ninguno de los litigantes de conformidad con lo dispuesto en el *artículo 139 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción* .

Vistos los preceptos y jurisprudencia citados, así como los *artículos 67 a 73 de la Ley de esta Jurisdicción* .

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo nº 165/2021 interpuesto por la GENERALITAT DE CATALUÑA contra el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, declarándose nula la disposición transitoria 1ª del citado Real Decreto, con desestimación de las demás pretensiones que formula la parte actora, sin imponer las costas derivadas de este proceso a ninguno de los intervinientes.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.