

ALCANCE EN EL URBANISMO DEL REAL DECRETO 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos

Jaime MORÁN ROMERO

*Técnico de Administración General Ayuntamiento de Marbella*

*Trabajo de evaluación presentado para obtener el certificado de aprovechamiento del Curso monográfico de estudios superiores: Impacto de la Ley 39 y 40/2015 en el urbanismo (IV edición)*

## **SUMARIO:**

1. Introducción
2. Antecedentes legislativos
3. Real decreto 203/2021, por el que se aprueba el reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.
4. Especial incidencia del reglamento en el urbanismo
5. Conclusiones

## **1. INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo vamos a proceder a realizar un estudio, de un tema tan novedoso como es la promulgación del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, y su especial incidencia en el urbanismo. Habida cuenta que, el pasado 30 de marzo de 2021, se publicó mediante Real Decreto 203/2021 el Reglamento que desarrollan aspectos tanto de la Ley 39/2015 referente al Procedimiento Administrativo Común, como de la Ley 40/2015 relativa al Sector Público.

La razón de llevar a cabo este estudio es por su novedosa y especial trascendencia jurídica que va a ocasionar una vez que despliegue sus efectos, concretamente en el urbanismo.

Tal y como indica el preámbulo del RD 203/2021, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, consagran el derecho de las personas a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas, tanto para mejorar la eficiencia de su gestión, como para potenciar y favorecer las relaciones de colaboración y cooperación entre ellas. Así como, estableciendo la obligatoriedad de relacionarse electrónicamente con la Administración para las personas jurídicas, entes sin personalidad y, en algunos supuestos, para a las personas físicas, y ello sin perjuicio de la posibilidad de extender esta obligación a otros colectivos, por vía reglamentaria.

El legislador considera como prioritario disponer de servicios digitales fácilmente utilizables y accesibles, de modo que se pueda conseguir que la relación del interesado con la Administración a través del canal electrónico sea fácil, intuitiva, efectiva, eficiente y no discriminatoria.

En este sentido, España ha marcado un eje estratégico sobre la Transformación Digital del Sector Público, concretamente en la Agenda España Digital 2025, estableciendo un conjunto de medidas a adoptar, entre las cuales se encuentra la mejora del marco regulatorio de la Administración digital, como es el caso del Reglamento de referencia.

Para ello en primer lugar, haremos un breve análisis de los antecedentes legislativos.

En segundo lugar, entraremos a analizar el Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos.

Y en tercer lugar, haremos especial mención a la incidencia del Reglamento en el Urbanismo.

Y para terminar, plasmaremos las conclusiones derivadas de este trabajo.

## 2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

### 2.1. Informe general

En el derecho español, la normativa que regula las Administraciones Públicas ha pasado por diversas etapas. La promulgación de la Constitución de 1975 supuso el mayor cambio del sistema político-administrativo de la historia de España, que es la creación de las diecisiete Comunidades Autónomas, cada una de ellas con órganos políticos de autogobierno y Administración pública diferenciada. Lo que ha supuesto una reestructuración completa del sistema de acción pública, rompiendo con el centralismo tradicional, estableciendo nuevos sujetos, y procesos de adopción y ejecución de decisiones<sup>1</sup>, es decir, un proceso de descentralización.

Asimismo, y dentro del marco Constitucional, el modelo autonómico requiere ajustes y revisiones en su funcionamiento, debiendo producirse las reformas pertinentes para que el sistema tenga coherencia en su combinación y funcionamiento.

La formación de las Comunidades Autónomas ha supuesto que el Estado transfiera paulatinamente las competencias que la Constitución les atribuye como

---

<sup>1</sup> M. Beltrán Villalba, «Las Reformas de la Administración Española: Una Visión de Conjunto» en La Administración Pública entre dos siglos, INAP, pág. 1029

exclusivas a estas, al mismo tiempo que la parte correspondiente a las compartidas entre el Estado y las CCAA, e incluso muchas que son Exclusivas del Estado pero eran susceptibles de delegación. Comprensiblemente implica que junto a esas competencias han de traspasarse los recursos presupuestarios y humanos necesarios para su cometido. Lo cual podríamos considerar como uno de los comienzos de las duplicidades de administraciones.

Señala el catedrático de derecho administrativo Sosa Wagner, que la ley se llama de procedimiento administrativo común porque es de aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Aunque ello no es obstáculo para que las CCAA aprueben las reglas necesarias de procedimiento a que obligue su propio derecho, respetando en todo caso las básicas que el Estado dicta en virtud del título constitucional contenido en el artículo 149.1.18 CE. Esta situación complica el panorama, dificulta el trabajo de los profesionales y a veces confunde al ciudadano pero debemos acomodarnos porque derivan de nuestro orden constitucional.<sup>2</sup>

En el derecho español, ha habido diferentes etapas en la normativa que regula las Administraciones Públicas. Tradicionalmente, las normas reguladoras de los procedimientos se encontraban separadas de las reglas reguladoras de los aspectos orgánicos del poder ejecutivo. Es decir, como señala JR CHAVES en los años cincuenta del siglo pasado, contábamos con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones del Estado de 1957. Con la democracia, ambos ríos fueron unidos en una desembocadura única de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, y ahora en 2015 volvemos al modelo originario: dos leyes

---

<sup>2</sup> F. Sosa Wagner, ponencia Congreso de la Abogacía Malagueña 2015

para separar la dimensión estático (organización) y dinámica (procedimiento).<sup>3</sup> Esta separación terminó con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que unificó en un instrumento la competencia estatal para regular estas materias previstas en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española.

Por ello, con la publicación en el Boletín Oficial del Estado del día 2 de octubre de 2015, quedan promulgadas dos leyes que van a marcar la relación con la administración pública y la relación entre administraciones del Estado Español. Se trata de las publicaciones de la Ley 39/2015, Ley de procedimiento Administrativo Común y de la Ley 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.

## **2.2. Necesidad de una administración eficiente**

Su importancia y tratamiento especial se encuentra reflejado en la Constitución Española, concretamente en el Art. 103.1 en la Constitución Española (en adelante CE) *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*.

La administración pública en su quehacer debe tender a la eficiencia como uno de los principios básicos a los que debe tender el sistema administrativo, resultando evidente, la necesidad de dotar a nuestro derecho público de un sistema administrativo coherente y uniforme.

La eficiencia y celeridad en los procesos es una enunciación clásica de los gobiernos que pretenden realizar alguna modificación legislativa relativa a la

---

<sup>3</sup> JR Chaves García «El BOE alumbró siamesas administrativas: Ley 39/2015 de procedimiento y Ley 40/2015 de Régimen Jurídico», blog Contencioso.es, de 2 de octubre de 2015.

Administración Pública. Pero la celeridad no sólo significa rapidez en la toma de decisiones, sino que también es evitar duplicidad de trámites.

En palabra de C. MÁS *“El papel central de la Administración en el desarrollo de un país merece que se concentren esfuerzos para que funcione perfectamente. Un pilar clave en la convivencia y en la economía tiene que avanzar con agilidad y eficiencia. Es preciso dedicar tiempo, recursos y talento a un elemento que articula la vida y la economía de las personas. Un país no puede avanzar si su Administración siguen anclada en el pasado y no afronta la necesaria modernización de sus estructuras, procesos y servicios”*.<sup>4</sup>

El legislador con mencionadas leyes ha buscado la modernización de las Administraciones Públicas, junto con una mayor transparencia, eficacia y agilidad, evitando esencialmente las duplicidades como apuntan en la propia exposición de motivos.

Ha sido separado en las mencionadas leyes, el contenido de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Así, la Ley 39/2015 aspira a establecer una regulación completa y ordenada de las relaciones entre las Administraciones y los administrados, mientras la Ley 40/2015 regular el régimen jurídico interno de las Administraciones Públicas.

No obstante, ha de señalarse que a pesar de la disposición de regular de forma separada y compete la organización administrativa, existen distintas materias en las que coexisten disposiciones en ambos textos legales, como son las siguientes

---

<sup>4</sup> Carlos Mas «¿En qué hay que transformar la Administración Pública Española, Cómo afrontar el resto del cambio del sector público, Artículo Price Waterhouse Coopers, pág. 6

materias: uso de medios electrónicos, regulación de órganos administrativos, la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial.

### **Entrada en vigor**

Un dato importante de ambas leyes, es su especial mención a la entrada en vigor, que en el caso de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, señalaba que entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, aunque con algunas excepciones muy concretas contempladas en las disposiciones finales señalando algunas normas que se verán modificadas previamente, referente a normas de Presupuestos Generales del Estado, ley Concursal, ley de Contratos del Sector Público entre otras..

Respecto a la Ley 39/2015, según la disposición final séptima establecía que entraría en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, es decir, el 2 de octubre de 2016. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro de empleados públicos habilitados, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la publicación de la Ley, lo que quería decir, para el 2 de octubre de 2017.

El cual ha tenido diversas prórrogas, hasta que mediante la Disposición Final 9ª del Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre de trabajo a distancia, se modificaba la Disposición Final 7ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ampliando 6 meses más la plena entrada en vigor de la Administración electrónica, relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico.

Por tanto se considera que la administración electrónica ha alcanzado y produce plenos efectos desde el pasado día 2 de abril de 2021.

### **3. REAL DECRETO 203/2021, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS.**

El Consejo de Ministros aprobó mediante Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos que consta de 65 artículos distribuidos en cuatro títulos, diez disposiciones adicionales y un anexo de definiciones, el cuál entró en vigor el día 2 de abril de 2021.

Este Reglamento, tiene principalmente cuatro objetivos, como queda patente en el propio Preámbulo del Real Decreto:

- Mejorar la eficiencia administrativa
- Incrementar la transparencia y la participación
- Garantizar servicios digitales fácilmente utilizables
- Mejorar la seguridad jurídica.

En cuanto a la estructura del Reglamento, en el título preliminar se proclama el objeto del Reglamento y ámbito de aplicación de la norma y los principios generales que debe respetar el sector público en sus actuaciones y relaciones electrónicas (remitiéndose al ámbito del artículo 2 tanto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

Asimismo en el título preliminar se regula el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, en aplicación del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y los canales a través de los cuales las



administraciones Públicas prestarán la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito.

En el título I se regula los portales de internet, el PAgE, las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas, así como el área personalizada a través de la cual cada interesado podrá acceder a su información, al seguimiento de los trámites administrativos que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública competente, denominándose en el ámbito estatal como “Carpetas Ciudadanas”.

En su título II, que regula el procedimiento administrativo por medios electrónicos, por un lado, haciendo referencia a la tramitación administrativa automatizada y el régimen de subsanación; y por otro, se regula la identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y de las personas interesadas.

El título II, contiene un capítulo III, en el que haremos en presente trabajo un mayor detenimiento, relativo a la regulación de los Registros electrónicos, las notificaciones electrónicas y los otros actos de comunicación electrónicos.

El título III, regula el expediente electrónico, con especial referencia al documento administrativo electrónico, y por otro lado a la conservación de los documentos electrónicos y la definición de archivo electrónico único.

Y por último, el título IV regula las relaciones y colaboración entre las Administraciones Públicas para el funcionamiento electrónico del sector público. Es decir, abordando la colaboración entre las Administraciones Públicas por medios electrónicos, la remisión electrónica de expedientes administrativos en el ámbito de las Administraciones públicas mediante puesta a disposición, a través de un modo de interoperabilidad, de la dirección electrónica o localizar que dé acceso al expediente electrónico completo y, por último las previsiones de intercambio automático de datos

o documentos a nivel europeo previstos en el Reglamento (UE) n.º 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) n.º 1024/2012.

Asimismo, Reglamento consta de 10 disposiciones adicionales (relativas a: empleo público; adhesión a plataformas y sistemas de otras entidades; especialidades por razón de la materia; normas afectadas y normas derogadas) y un anexo de definiciones, este último relativo a los conceptos tecnológicos en permanente evolución.

#### **4. ESPECIAL INCIDENCIA DEL REGLAMENTO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS EN EL URBANISMO**

##### **Portales de Internet, Punto de Acceso General electrónico y Sedes electrónicas (art. 5 a 12)**

En primer lugar, partiendo de lo establecido en el artículo 38 (referente a la sede electrónica) y 39 (portal de internet), de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, indicar que se completa la referencia al “Punto de Acceso General electrónico”. Indicando que PAGE de cada Administración Pública facilitará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de la administración Pública correspondiente.

Así como, cada sede podrá incluir un área personalizada a través de la cual cada interesado podrá acceder a su información al seguimiento de los trámites

administrativos que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración competente.

En este sentido, tanto en los expedientes generales como en los urbanísticos, dichos accesos ayudarán a la transparencia de los expedientes administrativos y propiciará una mayor fluidez y agilidad a la hora de dar información a los interesados, o la posibilidad de los mismos de subsanar deficiencias, sin la necesidad de recibir la correspondiente notificación.

Asimismo, será en la sede electrónica donde obrará el tablón de anuncios electrónico correspondiente, donde se podrán poner a disposición de los ciudadanos los documentos relevantes en la tramitación de audiencias públicas como son los instrumentos de planeamiento urbanísticos, sin necesidad de que tengan que ir físicamente a las diferentes Administraciones para su consulta.

### **Procedimiento administrativo por medios electrónicos (art. 13 y 14)**

En el artículo 14 se desarrolla el régimen de subsanación recogido en el artículo 68.4 de la Ley 39/2015, indicando que en el caso de que las Administraciones Públicas hayan determinado los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por los interesados, como pueden ser impresos formalizados de licencias de obras o de Declaraciones Responsables, si no se cumplen los requisitos se podrá requerir al interesado para que en el plazo de 10 días que subsanen el defecto advertido, pudiéndose tener por desistido de su solicitud en los términos previsto en el art. 21 de la Ley de procedimiento, decayendo su derecho al trámite correspondiente.

## **Identificación y autenticación de las Administraciones Públicas y los interesados (art. 15 a 36)**

En este caso concreto, tiene especial incidencia en los procedimientos urbanísticos la acreditación de la representación de los interesados (arts. 32 a 36), los cuales desarrollan lo establecido en el art. 5 de la Ley 39/2015, regulando los medios por los que se puede acreditar la actuación por medio de representante.

Expresándose que la representación se podrá acreditar mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, enumerando: Apoderamiento Apud Acta por comparecencia en oficina sede asistencia en materia de registros o comparecencia electrónica en la correspondiente sede; inscripción en el registro electrónico de apoderamiento; certificado electrónico cualificado; documento público que conste en archivo notaria o de inscripción practicada en el registro mercantil.

Matizando el apartado quinto del art. 32 que: *las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones por medios electrónicos en representación de las personas interesadas.*

En la práctica, hasta el momento, dado que el urbanismo es una materia bastante específica, nos encontrábamos que había escritos que los presentaban representantes (ej. despachos de abogados especializados), pero las plataformas digitales no permitían dar acceso a expedientes administrativos o dar traslado de notificaciones a ese representante en concreto; sino que tan sólo permitía notificar o dar traslado a la persona representante de la entidad, de modo genérico. Por ejemplo, una mercantil que tiene sus abogados fiscalistas para trámites con gestión tributaria, abogados urbanistas para temas de ordenación, en esos casos, las plataformas digitales

de forma genérica tan sólo permitían elegir a un representante para todas las actuaciones con esa administración pública.

### **Registros, comunicaciones y notificaciones (art. 37 a 40)**

- Respecto a los Registros Electrónicos, en desarrollo del artículo 16 de la Ley 39/2015, cabe destacar la problemática genérica del exceso de capacidad de algunos documentos electrónicos, a la hora de su registro.

Siendo un caso muy habitual en las Delegaciones de Urbanismo de los diferentes municipios, que todos los documentos de carácter técnico tanto de licencias, como de Planeamiento urbanístico, suelen ser documentos de gran tamaño que las propias plataformas no permitían su registro. Por lo que los interesados terminaban partiendo documentos (conllevando pérdida de metadatos) para hacer múltiples registros hasta conseguir incluir toda la documentación vía telemática.

Por lo que ahora se permite la puesta a disposición por parte de los interesados de documentos, en sistemas de intercambio de ficheros. Es decir, que se puede hacer uso de plataformas externas como por ejemplo: we transfer, google drive, etc., o bien en soporte físico (CD, Disco duro o Pendrive), para que directamente puedan ser descargados por los funcionarios correspondientes en las oficinas de asistencia en materia de registros.

- En la práctica de notificaciones, aclara el párrafo 2 del art. 42 que con independencia de que un interesado no esté obligado a relacionarse electrónicamente o de que no hay comunicado que se le practiquen notificaciones por medios electrónicos, su comparecencia voluntaria o la de su representante, y el posterior acceso al contenido de la notificación o el rechazo expreso de esta, tendrá plenos efectos jurídicos.

Por tanto, no podrá ser alegado por los interesados, especialmente en procedimientos de protección de la legalidad o sancionadores, como causa de nulidad la notificación errónea cuando ellos no han prestado su consentimiento para la notificación electrónica una vez ha comparecido en la sede correspondiente.

### **Expediente administrativo electrónico (art. 46 a 55)**

En este caso concreto, se desarrolla los artículos 26 y siguientes de la Ley 39/2015, regulando el documento electrónico, y los requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos.

Indicando expresamente que: *“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 entra el mismo valor que la copia presentada en papel”*. En este sentido, se podrá reducir el número de veces que se presentan algunos documentos para diferentes procedimientos.

En relación a la configuración de los expedientes electrónicos, especifica que un documento electrónico podrá formar parte de distintos expedientes. En este caso concreto, podrá hacerse usos de documentos técnicos en diferentes procedimientos como puede ser uno de licencias y otro de protección de la legalidad, sin necesidad de emitir el mismo informe para dos expedientes diferentes.

Por otro lado, en desarrollo del artículo 53.1 de la Ley 39/2015, cuando se solicite vista y copia de un expediente, la administración remitirá al interesado la dirección electrónica o localizador que dé acceso al expediente electrónico puesto a su disposición, garantizado el acceso durante el tiempo que determine el órgano correspondiente. En este caso, se facilitará el rápido acceso a los interesados de los

diferentes documentos a los Expedientes Administrativos sin necesidad de imprimir documento alguno.

### **Colaboración entre las administraciones públicas para la actuación administrativa por medios electrónicos (arts. 56 a 63)**

Remarca la obligación a relacionarse a través de medios electrónicos entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculadas o dependientes. En este sentido, hasta hace unos meses, había administraciones públicas que en relación a documentos de instrumentos de planeamiento urbanístico, continuaban requiriendo la remisión de la documentación vía papel, con este precepto legal se reducirá o evitará esa práctica la cual no es coherente con los principios de la ley y la tendencia al “papel cero”.

## **5. CONCLUSIONES**

Con la aprobación del Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, que desarrolla las leyes 39/2015, Ley de procedimiento Administrativo Común y 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, se considera que la administración electrónica ha alcanzado y produce plenos efectos desde el pasado día 2 de abril de 2021.

Que este reglamento, tiene principalmente cuatro objetivos, como queda patente en el propio Preámbulo del Real Decreto, como son mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y participación y garantizar los servicios digitales fácilmente utilizables, así como, mejorar la seguridad jurídica.

Y si bien, este Reglamento va a afectar a todos los ámbitos de las administraciones públicas, no en menor medida al ámbito urbanístico, tal y como se ha desgranado anteriormente.

## BIBLIOGRAFÍA

BELTRÁN VILLALBA, M. *Las Reformas de la Administración Española: Una Visión de Conjunto*, Madrid: INAP, 2010.

CHAVES GARCIA, JR. “El BOE alumbra siamesas administrativas: Ley 39/2015 de procedimiento y Ley 40/2015 de Régimen Jurídico”, blog *Contencioso.es*, 2015.

MAS, C. “¿En qué hay que transformar la Administración Pública Española, Cómo afrontar el resto del cambio del sector público”, en: *Price Waterhouse Coopers*, 2012.

SOSA WAGNER, F. *Congreso de la Abogacía Malagueña*, Málaga, 2017.