

UTILIZACIÓN DE LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN SU POSICIÓN DE INTERESADAS EN LAS RELACIONES JURÍDICO ADMINISTRATIVAS

Josefa María ESPARDUCER MATEU

Oficial Mayor del Ayuntamiento de Sagunto

Trabajo de evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores: “Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico” (V edición). CEMCI

SUMARIO:

1. Situación actual de los registros electrónicos en las administraciones públicas españolas.
2. Posiciones en las que se encuentran las entidades locales en sus relaciones con otras administraciones públicas a la luz de la sentencia del Tribunal Supremo número 1835/2018, de 19 de diciembre de 2018.
3. Relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano.
4. Regulación del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado.
5. El Sistema de Interconexión de Registros (SIR).
6. La inaplicación administrativa de Órdenes Ministeriales ilegales.
7. Recapitulaciones y conclusiones.

Fuentes.

1. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS.

Con la entrada en vigor de la Ley 30/2015¹, la regulación de los registros electrónicos se encuentra en el **artículo 16, en la Disposición Adicional segunda y en las Disposiciones Transitorias segunda y cuarta** de esta norma.

Parece procedente iniciar este trabajo preguntándonos **¿qué es un Registro electrónico?** Lo define Martínez Gutiérrez como *“una aplicación o software que desarrolla desde la sede electrónica una actividad administrativa automatizada, cual es registrar de entrada escritos de solicitud (modelos normalizados normalmente desplegados desde el catálogo de procedimientos) y documentos adjuntos, y emitir automatizadamente un recibo de presentación que para la persona interesada pueda acreditar lo que ha presentado y también la fecha efectiva de presentación de lo registrado, y, en consecuencia, el registro electrónico sería la ventana de registro accesible desde la sede electrónica, capaz de conectarse y anotar secuencial y automatizadamente las presentaciones en el libro de llevanza registro o archivo-base de datos de asientos registrales, que de conformidad con el artículo 16 de la LPAC debe ser plenamente interoperable para garantizar los intercambios de asientos, documentos y solicitudes haciendo uso de la plataforma Geiser/Orve”*². Coincido en la totalidad de esta definición de Registro electrónico con la única salvedad de la obligatoriedad de hacer uso de la plataforma Geiser/Orve³, pues la obligatoriedad reside en el Sistema de Interconexión de Registros, como explicaré en el punto 5 de este trabajo.

De la lectura de los anteriores preceptos en relación con los artículos 45 de la derogada Ley 30/1992⁴ y del artículo 24 de la, también derogada, Ley 11/2007⁵, se puede observar que **de la “pura discrecionalidad”** en la creación de registros prevista en el artículo 45 Ley 30/1992, **se pasa a la “obligación programática”** de dotarse de los mismos prevista en el artículo 24.1 Ley 11/2007, es decir, entre ambos preceptos *“hay un paso: un pequeño paso para la Ley que pretende llegar a ser un gran salto para las*

¹ [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#),

² Martínez Gutiérrez, R. (2022, p. 30).

³ A título de recordatorio se permite no reutilizar una solución, en este supuesto una aplicación de Registro electrónico reutilizable como ORVE o GEISER, disponible en el Centro de Transferencia de Tecnología cuando la administración pública justifique su decisión de no reutilizarla se justifique en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157.3 de [la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) y el artículo 65.4 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](#)).

⁴ [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#)

⁵ [Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos](#)

*Administraciones Públicas, en su evolución hacia la implantación de lo que se ha venido en denominar <<administración electrónica>>*⁶. Era necesario dar un paso más si se pretende reforzar la denominada Administración electrónica.

De esta forma se introducen importantes novedades en uno de los pilares estructurales de la administración electrónica, porque **a través del registro se inicia una relación jurídico administrativa entre el interesado en un procedimiento administrativo y la Administración Pública**, excepto en los supuestos de inactividad o de vía de hecho.

Por este motivo es necesario recordar que por lo que respecta al **elemento subjetivo de toda relación jurídico administrativa**, tanto Entrena Cuesta⁷ como García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁸, afirman que uno de los sujetos de esta relación jurídico administrativa es la Administración pública y el otro sujeto podrá ser tanto un particular, como otro ente público, encontrándonos en aquellos supuestos en los que ambos términos de la relación son administraciones públicas, con las denominadas relaciones jurídicas interadministrativas.

Pero la **situación de la Administración pública en una relación jurídico administrativa no es exclusiva ni necesariamente la de sujeto activo**. Esta posibilidad de que en las relaciones jurídico administrativas, una de las administraciones públicas actúe como un particular y no como un poder público frente a otra administración que actúa en la misma relación jurídico administrativa como poder público ya se recogía en la [Sentencia del Tribunal Supremo 6485/2006, de 20/10/2006](#), en la que se resuelve el recurso de casación en interés de la ley⁹.

Analizaré a continuación la posición jurídica de la administración pública en estas relaciones jurídicas interadministrativas a la luz de la [Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1.835/2018 de 19/12/2018](#). Porque como afirma Velasco Caballero, la relación jurídico-administrativa *“sirve para explicar situaciones jurídicas concretas donde lo*

⁶ Rego, M^a. D. (2009, p. 400).

⁷ Entrena Cuesta, R. (1996, p. 443).

⁸ García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2000, pp. 44 a 49).

⁹ La sentencia del Tribunal Supremo 6485/2006, de 20/10/2006, en su Fundamento jurídico tercero “in fine” establece que *“ el artículo 44 no se aplica cuando se trata de resolver o solventar una disparidad de criterios entre Administraciones Públicas y una de ellas actúa en la relación jurídico-administrativa entablada como un particular y no como un poder público. Hay que aplicar entonces la legislación reguladora de la actividad como afirma el defensor de la Administración, y procede la interposición de recurso en vía administrativa si esa legislación lo ha previsto. La plena aplicación del artículo 44 de la Ley Jurisdiccional se produce solo cuando ambas Administraciones públicas estén actuando como poder. No es ocioso precisar que ésta y no otra es nuestra declaración, puesto que el Ayuntamiento o su representación letrada parecen haber entendido que solo se aplica el artículo 44 cuando la divergencia se refiere a cuál de las Administraciones es la competente. Aunque sin duda entonces procede la aplicación del tan repetido artículo, no debe dársele cumplimiento solo en tales casos, sino además en todos aquellos otros en que ambas Administraciones actúan como poder y por tanto han dictado o pueden dictar actos administrativos”*.

importante es precisamente la conexión o reciprocidad entre las posiciones jurídicas entre diversos sujetos”¹⁰.

2. POSICIONES JURÍDICAS EN LAS QUE SE ENCUENTRAN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN SUS RELACIONES CON OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LA LUZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO NÚMERO 1835/2018, DE 19 DE DICIEMBRE DE 2018.

La Ley 39/2015, como anteriormente lo hacía la derogada Ley 30/1992, **regula las relaciones jurídico administrativas** en las que el primer término de esta relación, como no puede ser de otra forma, es una administración pública y el segundo término es un ciudadano o interesado.

El **término de ciudadano** referenciado en la Ley 30/1992, se mantiene en la, actualmente en vigor, Ley 39/2015, únicamente en su Exposición de Motivos, y en su artículo 133 que regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Más en concreto, en la Exposición de Motivos Ley 39/2015, se utiliza esta **expresión de “ciudadanos” para “enfrentar” la esfera jurídica de derechos de los ciudadanos a la actuación de las Administraciones Públicas¹¹**, con la finalidad de establecer un contexto en el que se propone una reforma del ordenamiento jurídico público articulada en dos ejes fundamentales: las relaciones “ad extra” y “ad intra” de las Administraciones Públicas y con ello impulsar simultáneamente dos nuevas leyes que constituirán los pilares sobre los que se asentará el Derecho administrativo español: la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por tanto, la ley 39/2015 constituye el primero de estos dos ejes, al establecer **una regulación completa y sistemática de las relaciones «ad extra» entre las Administraciones y los administrados, ciudadanos o interesados**, porque este texto legal utiliza de forma sinónima estos tres conceptos legales. Continuaré en este trabajo

¹⁰ Blog de Francisco Velasco. La relación jurídico administrativa, (17 de julio de 2018). Recuperado el 27-04-2022. <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2018/07/17/la-relacion-juridico-administrativa/>

¹¹ La primera frase de la Exposición de Motivos afirma que: “La esfera jurídica de derechos de los ciudadanos frente a la actuación de las Administraciones Públicas se encuentra protegida a través de una serie de instrumentos tanto de carácter reactivo, entre los que destaca el sistema de recursos administrativos o el control realizado por jueces y tribunales, como preventivo, a través del procedimiento administrativo, que es la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el artículo 103 de la Constitución”.

con el uso indistinto de las expresiones ciudadano o interesado, dejando de lado la de administrado porque entiendo que debería estar superada en nuestro ordenamiento jurídico español, al hacer referencia como participio pasivo del verbo administrar, a una posición pasiva frente a la de ciudadano o interesado como sujetos activos de la relación jurídico administrativa.

Voy a detenerme en el **concepto de ciudadano** fijado por la sentencia objeto de análisis, si bien para un tratamiento más sistemático de esta sentencia partiré de la **clasificación de las relaciones jurídico administrativas** reconocidas por la doctrina científica y a la que anteriormente he hecho referencia:

2.1.- Relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano.

2.2.- Relaciones interadministrativas, en las que ambos términos de la relación son administraciones públicas.

La [Sentencia del Tribunal Supremo número 1.835/2018 de 19/12/2018](#), fija los criterios interpretativos para la formación de la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en relación con la interpretación subjetiva del término ciudadano al que se refiere el artículo 38.4 de la derogada Ley 30/1992.

Circunscribo, por cuestiones de limitación de espacio, el tema objeto de este trabajo a las **relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano** y continúo con su análisis.

3. RELACIONES JURÍDICO ADMINISTRATIVAS EN LAS QUE UN TÉRMINO DE LA RELACIÓN ES UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL OTRO TÉRMINO UN CIUDADANO.

La trascendencia de la [Sentencia del Tribunal Supremo número 1.835/2018 de 19/12/2018](#), reside en el hecho de que, de conformidad con su Antecedente de Hecho tercero, el Tribunal Supremo **aprecia la presencia de interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia.**

Este interés casacional objetivo del Tribunal Supremo para la formación de la jurisprudencia encuentra su fundamento legal en el artículo 1.6 del Código Civil¹², que configura la **jurisprudencia como complemento del ordenamiento jurídico**.

El concepto de “ciudadano” ya había sido analizado por el Tribunal Supremo en otras ocasiones *“en el sentido gramatical y teleológicamente amplio de considerar comprendidos, dentro del término ciudadanos, en este contexto propio, también a las Administraciones públicas”*. Son significativas las tres sentencias siguientes dictadas también por la Sala tercera del mismo y a las que hace referencia esta sentencia que está siendo objeto de análisis:

- En primer lugar, la [sentencia del Tribunal Supremo número 1377/2006, de 8/03/2006](#). En su Fundamento de derecho quinto, señala que *“El hecho de que este último precepto -artículo 38.4 letra c) Ley 30/1992- se refiera nominalmente, en su encabezamiento, a los "ciudadanos" como sujetos activos de la presentación de escritos no debe impedir su extensión también a una determinada Administración Pública cuando su posición jurídica, respecto de otra Administración a la que dirija sus escritos, sea similar a la situación del ciudadano, lo que ocurre en este caso -en el que una Mancomunidad de municipios- tenía que justificar ante la Administración estatal la ejecución de unas determinadas obras, como condición para el disfrute de una subvención asimismo estatal. Su posición jurídica no difería, en lo sustancial, de la de cualquier otra entidad o empresa, no necesariamente pública, a quien la Administración del Estado hubiera concedido una subvención y requerido la justificación documental de su uso. Desde esta perspectiva, pues, la posición jurídica material de la recurrente ante el órgano administrativo era sustancialmente la misma que la de un "ciudadano" que se dirige a un órgano administrativo para presentar un determinado documento”*.

Continúa este mismo fundamento jurídico quinto afirmando que *“La interpretación del término "ciudadano" en la Ley 30/1992 como sujeto de derechos de carácter adjetivo en el seno de los procedimientos administrativos no excluye necesariamente a las propias administraciones públicas cuando la lógica así lo imponga y se dé la analogía a la que antes nos referíamos. El artículo 35 de aquella, bajo la rúbrica de "derechos de los ciudadanos" recoge, por ejemplo, el derecho de éstos a "formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al*

¹² [Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil](#): Artículo 6. *“La jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho”*.

trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución": no sería razonable interpretar dicha norma en el sentido de que no asiste ese mismo derecho a un Municipio o a una Mancomunidad de Municipios que intervengan en un determinado procedimiento por ellos suscitado ante otra Administración, como aquí ocurre con la General del Estado. Por lo demás, esta misma doctrina se ha aplicado a otros artículos de la Ley 30/1992 que contienen el término "particulares" como sujetos de derechos".

- En segundo lugar, la [sentencia del Tribunal Supremo número 778/2015, de 24/02/2015](#), dispone en su Fundamento jurídico quinto que *“La referencia que el precepto realiza a "los ciudadanos" como destinatarios de la facultad de presentar solicitudes, escritos y comunicaciones no puede interpretarse sólo de modo literal -literalista, más bien-, en el sentido de identificar sólo a los administrados, a los particulares, y negar operatividad al precepto cuando se trate de regular efectos jurídicos en las relaciones entre Administraciones públicas. Por ejemplo, el artículo 106 de la Constitución reconoce que " los particulares... tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos...consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos" y ello no impide que tal referencia deba entenderse hecha también a las Administraciones públicas”*.
- En tercer lugar, la sentencia del Tribunal Supremo número 3928/2015, de 11/09/2015, en su Fundamento jurídico quinto, afirma no compartir la tesis de la administración recurrente según la cual únicamente los “ciudadanos” y no las Administraciones Públicas pueden presentar escritos en los registros regulados en el artículo 38.4 Ley 30/1992. No comparte el Tribunal Supremo esta tesis porque *“cuando la Ley 30/1992 acude al término " ciudadanos " lo hace para aludir, de modo genérico, a quienes se encuentran frente a la Administración que sustancia un concreto procedimiento administrativo, con independencia de que, tales ciudadanos, sean una persona física o jurídica, o de que sea una persona jurídico pública o privada. Así, no puede sostenerse con éxito que cuando el artículo 35 de dicha ley, también incluido en el capítulo I del título IV, bajo la rúbrica de "derechos de los ciudadanos" se refiere al derecho de éstos a " formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia ", no resulta de aplicación ese derecho cuando el procedimiento se sigue con otra Administración Pública. De modo que no podemos estar a la literalidad del término "ciudadano", como sujeto de derechos políticos, sino al sentido del titular de los derechos en el seno del procedimiento administrativo”*.

La claridad de esta jurisprudencia es manifiesta pero como aviso a navegantes que pudieran plantear que la jurisprudencia recogida en los párrafos precedentes se predica del artículo 38.4 Ley 30/1992 y no del artículo 16 Ley 39/2015, añade la [sentencia del Tribunal Supremo número 1.835/2018, de 19/12/2018](#), en su fundamento jurídico cuarto letra g) que ***“si bien no estaba vigente para regular las relaciones de que nos ocupamos en este asunto, el artículo 16 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, referido a los registros, regula la cuestión con mayor amplitud, sin ofrecer dudas al respecto....Baste con apreciar, en una primera aproximación, las diferencias con la regulación precedente, que harían inútil en tal caso la controversia ahora planteada: se habla ahora de interesados, que es término más amplio que el de ciudadanos; desaparece la diferenciación entre las distintas administraciones públicas, sustituyéndola por el concepto más comprensivo y general de administraciones y organismos; y suprime también la referencia a los convenios”***.

Por tanto, **actualmente, se opta legalmente por utilizar el concepto de persona o interesado¹³**, sin distinguir, personas físicas de personas jurídicas interesadas en un procedimiento, con lo que **se diluye en la relación jurídico administrativa la contraposición entre la Administración y el ciudadano**, como consecuencia de la intensa transformación a la que se ha visto sometida la posición de la Administración por influjo de la Constitución española, y posteriormente del Derecho europeo y de la globalización¹⁴.

La precisión con la que se expresa el Tribunal Supremo en estas sentencias obvia cualquier comentario adicional por mi parte. Y a pesar de que esta claridad y precisión es evidente, voy a continuar este trabajo con el análisis de las Órdenes que regulan el Registro electrónico de la Administración General del Estado, previsto en el artículo 16.1 letra a) in fine Ley 39/2015¹⁵, cuando hace referencia a los “restantes registros

¹³ El [auto del Tribunal Supremo 6288/2022, de 20/04/2022](#), admite a trámite el recurso de casación n.º 2801/2021 contra la sentencia n.º 63/2021, de 3 de febrero, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso n.º 11/2019.

Este auto declara que *“la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste aclarar el concepto de interesado en el procedimiento administrativo, con arreglo al actual artículo 4.1.c) LPAC; en particular, si puede considerarse como tal a aquel que, ostentando un interés legítimo, comparece y solicita copia de la resolución administrativa una vez terminado el procedimiento administrativo y dictada aquélla y las consecuencias que de ello derivan en la eventual interposición de un recurso administrativo”*.

Aunque no afecte directamente al objeto de estudio de este trabajo, porque las normas que serán objeto de interpretación son los artículos 4.1.a), b) y c); 116. b) y d) y 122.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en relación con el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, estaremos pendientes de la Sentencia del Tribunal Supremo que resuelva el recurso.

¹⁴ Utrilla Fernández-Bermejo, D. (2020, p. 99).

¹⁵ Artículo 16.1 letra a) Ley 39/2015: *“4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:*

electrónicos de cualquiera de los sujetos a que se refiere el artículo 2.1” de la Ley 39/2015¹⁶.

4. REGULACIÓN DEL REGISTRO ELECTRÓNICO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

Para dar cumplimiento a las previsiones legales establecidas en el artículo 16 Ley 39/2015, el artículo 38¹⁷ del Real Decreto 203/2021¹⁸, establece la **naturaleza y el funcionamiento del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado.**

Resulta imprescindible destacar que este precepto únicamente tiene **carácter básico en su punto segundo dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española**, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común y para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, mientras que el punto primero no tiene carácter básico y será de aplicación únicamente en el ámbito estatal. En concreto este punto segundo establece que:

“2. Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas”.

a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los **restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1^o**

¹⁶ Artículo 2.1 Ley 39/2015: “Artículo 2. *Ámbito subjetivo de aplicación.* 1. La presente Ley se aplica al sector público, que comprende:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Las Entidades que integran la Administración Local.
- d) El sector público institucional”.

¹⁷ “1. El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado será gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en colaboración con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y se configura como el conjunto agregado de:

- a) Los asientos practicados a través de las aplicaciones de que dispongan las unidades que realicen anotaciones en registro.
- b) Las anotaciones que se realicen en cualquier aplicación que proporcione soporte a procedimientos específicos.
- c) Las anotaciones que se practiquen por medio del servicio electrónico para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones que no dispongan de modelos normalizados de presentación, independientemente de las Administraciones Públicas u organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes a las que vayan dirigidos. Dicho servicio electrónico será accesible desde la sede electrónica del PAgE de la Administración General del Estado.

2. Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas”.

¹⁸ [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](#)

Por tanto, **respetó el legislador las observaciones recogidas en el Dictamen del Consejo de Estado número 45/2021¹⁹**, cuya décima observación²⁰ proponía que se trasladara lo previsto en el artículo 38.2 a otro artículo (por ejemplo, el 37) o bien se modificara la disposición final primera porque lo que debía quedar claro en todo caso era el carácter básico del mismo. El legislador adoptó la segunda opción.

En desarrollo de este precepto se aprueba la **Orden PCM/1382/2021²¹**, **que no utiliza la expresión ciudadano**, sino que hace referencia a la persona interesada (artículo 4.2 cuando regula las anotaciones en el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado) o al interesado (artículo 7 cuando regula las consultas al REG-AGE).

Sorprende, por tanto, a la vista de la legislación y la jurisprudencia recogida en los apartados anteriores de este trabajo que la **Disposición adicional segunda de esta Orden** establezca que:

“Disposición adicional segunda. Comunicaciones entre Administraciones Públicas.

Para los intercambios registrales entre Administraciones Públicas no será de utilización el servicio electrónico de registro accesible desde la sede electrónica del Punto de Acceso General. En su lugar, se podrán utilizar las aplicaciones o sistemas de información para el tratamiento del Registro Electrónico General de cada Administración así como del registro electrónico de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, a través del sistema de interconexión de registros (SIR). El REG-AGE dispondrá de un modelo único de numeración para su empleo en el registro de los asientos por parte de todas las unidades”

Y más sorprendente todavía es el **“aviso importante”** que aparece cuando se accede al **REG-AGE** porque con anterioridad a la publicación de la Orden

¹⁹ [Dictamen del Consejo de Estado número 45/2021 de 18 de marzo en relación con el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan 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, en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos](#)

²⁰ “10) Artículo 38. Registro Electrónico General de la Administración General del Estado
El artículo 38 regula el funcionamiento del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado. Su apartado segundo tiene el siguiente tenor:

“2. Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas”.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de la disposición final primera, este precepto no tendría carácter básico, lo que debe corregirse. Puede trasladarse lo previsto en el artículo 38.2 a otro artículo (por ejemplo, el 37) o bien modificar la disposición final primera, pero en todo caso deberá quedar claro su carácter básico”.

²¹ [Orden PCM/1382/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico General en el ámbito de la Administración General del Estado.](#)

PCM/1382/2021, era la **Orden HAP/566/2013**²² la que lo regulaba. Y el aviso era el que sigue:

Atención

AVISO IMPORTANTE:

- Se recuerda que este Registro Electrónico se ofrece para que realicen envíos **solo ciudadanos y empresas**.
- En ningún caso deberán figurar como Interesados las Administraciones Públicas. Estos registros podrán ser rechazados en el destino.
- Las Administraciones Públicas deben intercambiar sus registros por la Plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) **a través del registro de sus Oficinas de Registro y no este servicio electrónico de registro.**

Tras la publicación de la **Orden PCM/1382/2021**, es el siguiente:

Atención

AVISO IMPORTANTE:

- Se ha actualizado la aplicación para hacer uso de la última versión de **Autofirma** (1.7.2 para windows, 1.7.1 para linux) con los navegadores Chrome 98, Firefox 97 y Edge 98 en sus últimas versiones. Por favor, **borra la caché del navegador** para asegurarte que tu navegador tiene en cuenta dicha actualización y asegúrate de tener la última versión de Autofirma instalada. Puedes consultar como borrar la caché en este documento de ayuda: [Accede](#)
- Se recuerda que este Registro Electrónico se ofrece para que realicen envíos **solo ciudadanos y empresas**.
- En ningún caso deberán figurar como Interesados las Administraciones Públicas. Estos registros podrán ser rechazados en el destino.
- Las Administraciones Públicas deben intercambiar sus registros por la Plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) **a través del registro de sus Oficinas de Registro y no este servicio electrónico de registro.**

A pesar de que **ambos “avisos importantes” mantienen el concepto de ciudadano** y coinciden exactamente en relación con el objeto de este trabajo, la diferencia entre la Orden del año 2013 y la del año 2021, reside (en relación con la utilización Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado por parte de las administraciones públicas) en la Disposición adicional segunda de ésta última Orden que he transcrito anteriormente.

Es decir, esta Disposición adicional segunda de la Orden PCM/1382/2021, **no permite la utilización por parte de las Administraciones Públicas del Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado**, y remite a éstas a la presentación de registros a través de las aplicaciones de Registro de cada Administración Pública o de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente de la misma, a través del sistema de interconexión de registros (SIR).

En otras palabras, esta Disposición adicional segunda de la Orden PCM/1382/2021, cuando una **Administración Pública como persona interesada (artículo 4.2 Orden PCM/1382/2021) o como interesada (artículo 7 Orden PCM/1382/2021) en un procedimiento administrativo, deba presentar una instancia, por un lado, no permite la presentación a través de uno de los registros regulados en el artículo 16.4.a) in fine, en concreto el Registro de la Administración General del Estado.**

Por otro lado, obliga a esa administración pública a presentar la instancia a través de su propio Registro electrónico, sin permitirle la presentación de esta en

²² [Orden HAP/566/2013, de 8 de abril, por la que se regula el Registro Electrónico Común](#)

cualquiera de los restantes Registros electrónicos regulados en el artículo 16.4 Ley 39/2015:

- letra a) registros electrónicos de los sujetos regulados en el artículo 2.1 Ley 39/2015, entre otros, registros de las Administraciones autonómicas o de las entidades locales;
- letra b) registros electrónicos de las oficinas de Correos;
- letra c) registros electrónicos de las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- letra d) registros electrónicos de cualquier oficina de asistencia en materia de registros.
- Letra e) en cualquier otro registro que establezcan las disposiciones vigentes.

Salta a la vista la **flagrante infracción del ordenamiento jurídico** por parte de esta Orden PCM/1382/2021, que el aviso se limita a reproducir, como he puesto de manifiesto a través de las argumentaciones jurídicas recogidas en este trabajo.

Incluso se llega a advertir a la administración pública que en el más escrupuloso cumplimiento de la legalidad vigente presente una instancia en el REG-AGE, que esa **instancia registrada pueden ser rechazada en el destino** y se obliga a las administraciones Públicas a intercambiar sus registros por la Plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR) a través del registro de sus Oficinas de Registro y no a través del REG-AGE. En otras palabras, **se obliga a las administraciones públicas a registrar las instancias única y exclusivamente en su Registro Electrónico General integrado en el Sistema de Interconexión de Registros, a través de sus propias Oficinas de Asistencia en materia de Registro.**

Ante la confusión que aparece entre el Sistema de Interconexión de Registros y una aplicación de Registro Electrónico General, voy a analizar qué supone el Sistema de Interconexión de Registros (SIR) y la diferencia entre ellos.

5. EL SISTEMA DE INTERCONEXIÓN DE REGISTROS (SIR)

El Sistema de Interconexión de Registros (SIR) se **regula de forma expresa** en el artículo 60²³ del Real Decreto 203/2021.

²³ “Artículo 60. Sistema de interconexión de Registros.

1. Las aplicaciones o sistemas de información para el tratamiento del Registro Electrónico General de cada Administración, así como del registro electrónico de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, deberán ser interoperables.

De la lectura de este precepto resulta que el SIR no es más que una **plataforma de intercambio de asientos registrales a través de la que se realizan las interconexiones entre cualquier aplicación de Registro Electrónico General** regulada en el artículo 16.4 Ley 39/2015 con la finalidad de que estas aplicaciones de Registro sean interoperables.

Una vez diferenciado el SIR de una aplicación de Registro Electrónico General, **¿Cómo se realiza el intercambio de asientos entre aplicaciones de Registro a través del SIR?**

Este intercambio se regula en la **Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) denominada Norma SICRES 4.0²⁴**. En concreto esta Norma Técnica de Interoperabilidad en su ámbito de aplicación y destinatarios se establece que *“el contenido de esta NTI es de aplicación para todos los órganos de la Administración pública o Entidades de derecho Público vinculadas o dependientes de aquélla (en adelante, organizaciones) que participan en el intercambio de asientos registrales, ya sea para la prestación de servicios directos a los ciudadanos, como de cara al intercambio de información con otros órganos”*. **En ningún precepto de su articulado se incluye la posibilidad de rechazar un asiento por el hecho de que el ciudadano o interesado sea una administración pública.**

Confiamos en que, si se diera el supuesto, **ante el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el primer rechazo en destino** de una instancia presentada por una Administración pública en su calidad de interesada en un procedimiento administrativo, sean de nuevo **los tribunales de justicia en aplicación de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo quienes expliquen de nuevo esta jurisprudencia** que la Administración General del Estado se niega a aceptar.

En otras palabras, la **legislación vigente exige que las aplicaciones de Registro Electrónico General estén integradas en el Sistema de Interconexión de Registros (SIR)**. Existen aplicaciones de registro reutilizables publicadas en el Centro de

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. *En el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes las aplicaciones o sistemas de información para el tratamiento del Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, así como del registro electrónico de cada organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, deberán permitir la interoperabilidad con los sistemas de gestión de expedientes de las unidades de tramitación correspondientes”.*

²⁴ [Resolución de 22 de julio de 2021, de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales](#)

Transferencia de Tecnología que están integradas en SIR como por ejemplo [ORVE \(Oficina de Registro Virtual\)](#) o [GEISER \(Gestión Integrada de Servicios de Registro\)](#). Estas dos aplicaciones de Registro están certificadas en la Norma SICRES 3.0²⁵ (Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida).

Será precisamente la plataforma de intercambio de asientos registrales SIR, la que durante el **período de transición de las aplicaciones de registro de la Norma SICRES 3.0 a la Norma SICRES 4.0**²⁶ la que garantizará la interoperabilidad entre ambas normas y la compatibilidad y la comunicación entre aplicaciones de registro que utilicen diferentes versiones de la norma.

Por tanto, queda clara la **distinción entre la plataforma de intercambio de asientos registrales SIR y las aplicaciones de registro como pueden ser ORVE o GEISER**. La obligación de las administraciones públicas se residencia en disponer de un Registro electrónico integrado en el Sistema de interconexión de Registros, que puede ser ORVE, GEISER, o cualquier otro registro reutilizable o no reutilizable, certificado ahora ya con la norma SICRES 4.0 como garantía de cumplimiento de la Norma SICRES 4.0.

Aclaradas las posibles dudas jurídicas que pudieran plantearse como consecuencia de la confusión entre el SIR y una aplicación de Registro Electrónico General y centrada la cuestión tratada en este trabajo en **la legalidad de la presentación de instancias por parte de las administraciones públicas como interesadas en un procedimiento administrativo en cualquier Registro Electrónico General de los previstos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015**, incluido el REG-AGE ¿cómo deben actuar los operadores jurídicos ante una Orden que incumple el Ordenamiento jurídico?

6. LA INAPLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE ÓRDENES MINISTERIALES ILEGALES.

A la vista de la situación planteada por la publicación de la Orden PCM/1382/2021, es necesario recordar la **técnica arbitrada por excelencia por el ordenamiento jurídico frente a los reglamentos ilegales**. Se trata de la inaplicación, explicada por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández en su manual de referencia²⁷.

²⁵ [Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el Intercambio de asientos entre las entidades registrales.](#)

²⁶ [Resolución de 22 de julio de 2021, de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales.](#)

²⁷ García de Enterría, E. y Fernández, T.R. (2000, p. 222).

Esta técnica consiste, en palabras de estos autores en que *“los funcionarios no están vinculados a los Reglamentos como consecuencia de su subordinación jerárquica, sino en cuanto que dichos Reglamentos forman parte del ordenamiento jurídico, del Derecho objetivo. No están, pues, obligados a aplicar Reglamentos ilegales en todo caso, porque ello supondría reconocer en los Reglamentos un deber de observancia superior a la Ley”*.

Y si esta es la situación frente a un Reglamento ilegal, ¿qué técnica deben emplear los funcionarios ante una Orden ministerial ilegal? La respuesta es la misma, la **inaplicación**. ¿Y ante un “aviso importante” publicado en una web? Dejo la respuesta a los conocimientos jurídicos del lector de este trabajo.

7. RECAPITULACIONES Y CONCLUSIONES

La obligación impuesta por la Ley 39/2015 de que las administraciones públicas dispongan de un Registro Electrónico General interoperable no ha modificado la regulación de las relaciones jurídico administrativas en las que un término de la relación es una administración pública y el otro término un ciudadano.

El concepto de ciudadano recogido en la derogada Ley 30/1992 ha sido interpretado por el Tribunal Supremo que ha establecido la jurisprudencia de que en este concepto se integra cualquier titular de los derechos en el seno del procedimiento administrativo concreto, independientemente de que se trate de una persona física o jurídica, o de que sea una persona jurídico pública o privada. Por tanto, se incluye en este concepto de ciudadano una administración pública titular de derechos en el seno de un procedimiento administrativo concreto.

Con la entrada en vigor de la Ley 39/2015, el concepto de ciudadano se ha dejado de lado, y se opta legalmente por utilizar el concepto de persona o interesado, sin distinguir, personas físicas de personas jurídicas interesadas en un procedimiento, con lo que se diluye en la relación jurídico administrativa la contraposición entre la Administración y el ciudadano.

Las anteriores afirmaciones conllevan que cuando una administración pública sea titular de derechos en una relación jurídico administrativa en la que intervenga otra administración pública, podrán utilizar cualesquiera de los registros regulados en el artículo 16.4 Ley 39/2015. Entre los registros que prevé el anterior precepto se incluye el

Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, regulado por la Orden PCM/1382/2021.

Ello conlleva que no obstante los “avisos importantes” en letra roja y negrita en los accesos electrónicos a este REG-AGE, todo funcionario público dispone de la técnica de la inaplicación, arbitrada frente a los reglamentos ilegales, y aplicable ante una Orden ministerial que no se ajusta a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico administrativo.

FUENTES

ENTRENA CUESTA, R. (1996). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Tecnos.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T.R. (2000). *Curso de derecho administrativo I*. Madrid: Civitas.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2022). *Unidad didáctica 1. Instrumentos administrativos de gestión electrónica del expediente*. Curso monográfico de estudios superiores: Documentos administrativos electrónicos, expedientes electrónicos, registro y archivo electrónico (V edición). CEMCI: Diputación de Granada.

REGO, M^a. D. (2009). *Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas*. En Gamero, E. y Valero, J. *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, pp. 395-438. Navarra: Aranzadi.

UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, D. (2020). La relación jurídica en el sistema de Derecho administrativo. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 2, pp. 73-118.

BLOG DE FRANCISCO VELASCO. *La relación jurídico administrativa*, (17 de julio de 2018). Recuperado el 27-04-2022. <https://franciscovelascocaballero-blog.wordpress.com/2018/07/17/la-relacion-juridico-administrativa/>