

# ***Jornada de Derecho Canónico***

---

JOSÉ DANIEL PELAYO OLMEDO\*

## **ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA: LA TRAMITACIÓN DIGITAL DE EXPEDIENTES Y EL ARCHIVO ELECTRÓNICO**

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2023

Fecha de aceptación: 13 de septiembre de 2023

**RESUMEN:** En el año 2021 se promulga 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 (en adelante RD 203/2021), convirtiéndose en el último escalón del tránsito de la administración española a la plena implementación de la digitalización de sus procedimientos y actividad cotidiana. Un tránsito que se inicia con el incipiente artículo 45 de la Ley 30/1992, pero que se asienta definitivamente con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015), transformando lo que inicialmente se había concebido como el compromiso de la administración de incorporar «medios técnicos» en su actividad cotidiana, a una garantía del derecho del ciudadano relacionarse electrónicamente con la administración, simplificando su acceso, reforzando su empleo y tratando de mejorar la eficiencia de la gestión administrativa. De forma paralela, en 2015 los órganos de gestión de la diversidad religiosa consolidaban su adaptación y actualización de su normativa y forma de proceder, tras 34 años de vigencia, a la nueva realidad.

---

\* UNED: [jdelayo@der.uned.es](mailto:jdelayo@der.uned.es); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6572-702X>

Sin duda se dio un paso hacia delante, pero aún quedaba pendiente una parte: consolidar el proceso de digitalización de la administración y sus consecuencias al que sólo se hacía una remisión formal. En este trabajo nos proponemos analizar, explicar y tratar de encontrar las fórmulas para aplicar los principios estructurales, recursos y herramientas fundamentales de administración digital a la gestión de la diversidad religiosa. Para ello, se tomará como referencia el marco constitucional, donde elementos como el derecho la audiencia y participación del ciudadano en el procedimiento administrativo quedan garantizados (art. 105 CE) y el compromiso del Estado en materia de ejercicio del derecho de libertad ideológica y religiosa marca el camino para entender el modelo español y su entramado normativo y administrativo (art. 9.2 y 16 CE). Pero, por supuesto, nos centraremos en las consecuencias prácticas de la regulación sobre la administración digital, en cómo se deben usar los recursos electrónicos generales, como el Punto de Acceso General, la Dirección electrónica habilitada única, los sistemas de identificación, autenticación y acceso, así como la elaboración, transmisión y conservación de documentos electrónicos. Todo ello nos permitirá identificar los puntos fuertes y las mejoras necesarias.

**PALABRAS CLAVE:** gestión de la diversidad religiosa; administración electrónica; sistemas de identificación seguros; documentos electrónicos; registro electrónico; expediente electrónico; archivo electrónico.

### ***Digital Administration and Religious Diversity Management: Digital Records Processing and Electronic File***

**ABSTRACT:** On march 30<sup>th</sup>, 2021, Royal Decree 203/2021, approving the regulation of action and operation of the public sector by electronic means (hereinafter RD 203/2021) was enacted. It was the last step of the Spanish administration transition to the implementation of e-resources and tools on its daily activity. This transition begun with the earlier article 45 of the Law 30/1992, but was definitively settled by Law 39/2015, of October 1st, on the Common Administrative Procedure of Civil Services (hereinafter Law 39/2015) and Law 40/2015, of October 1, of the Legal Regime of the Public Sector (hereinafter Law 40/2015). Both transformed what was initially conceived as the civil service's commitment to incorporate «technical means» into a guarantee of the citizen's right to relate electronically with the administration, simplifying its access, reinforcing its use and trying to improve the efficiency of administrative management. At the same time, religious diversity management units consolidated its adaptation and update their regulations and procedures, after 34 years in force, to the new reality. Undoubtedly, a step forward was taken, but one part still remains: to consolidate the digitalization process of the administration and its consequences in their regulation. This paper will be focused on the analysis, explanation and application of the e- government structural principles, resources and fundamental tools to the religious diversity management bodies. To do so we will take, as a reference, the constitutional perspective where elements such as the rights to hearing and participation of the citizen in the administrative procedure are guaranteed (art. 105 CE) and the commitment of the

State regarding the exercise of the right to ideological and religious freedom leads the way to understand the Spanish model and its regulatory and civil services framework (art. 9.2 and 16 CE). But, mainly, we will focus on the e-procedure regulation, the use of common resources such as the General Access Point, the Personal authorized electronic address, the identification, authentication and registration systems, the e-communication and notification systems, as well as the creation, transmission and conservation of e-documents. Consequently, this will allow us to identify strengths and necessary improvements.

**KEY WORDS:** religious diversity management; digital administration; e-government; electronic registration systems; e-documents; electronic records; electronic file.

## 1. BASES DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA EN EL MODELO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

### 1.1. UNA CUESTIÓN PREVIA: LA GARANTÍA DE UN DERECHO FUNDAMENTAL COMO EJE DEL SISTEMA DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA

Aunque transcurridos 45 años desde su aprobación parezca que se trata de una fórmula consolidada en nuestra tradición jurídica, lo cierto es que nuestro modelo actual de protección y garantía constitucional de la libertad ideológica y religiosa es un logro relativamente reciente. Tras el recorrido histórico por el que transitó en nuestra historia constitucional<sup>1</sup>, actualmente se encuentra protegida como un derecho fundamental a la propia identidad<sup>2</sup> y sustrato imprescindible del respeto a la dignidad humana y al libre desarrollo de su personalidad que, recordemos, son los

---

<sup>1</sup> Fuertemente condicionada por la confesionalidad oficial del Estado español y, por lo tanto, especialmente limitada en su dimensión externa o social, quedando reducida en la mayor parte de las ocasiones en las que se produjo algún avance en su reconocimiento, a la dimensión interna que confiere una esfera de *agere licere* al individuo, libre de toda injerencia por parte de los poderes públicos, Vid. Gustavo Suárez Pertierra. “Antecedentes históricos. Constitucionalismo español. Fuentes del Derecho Eclesiástico Español”. En *Derecho Eclesiástico del Estado*, coordinado por Gustavo Suárez Pertierra, Esther Souto Galván y María José Ciáurriz Labiano, 3.<sup>a</sup> ed., 107-130. Tirant lo Blanch: Valencia, 2023; Almudena Rodríguez Moya. “La conquista de un derecho fundamental: la libertad religiosa en España”. En *Derechos humanos: problemas actuales: estudios en homenaje al profesor Benito de Castro Cid*, coordinado por Narciso Martínez Morán et al., Vol. 1, 433-447, Madrid: Universitas, 2013.

<sup>2</sup> Cuyo objeto de protección abarca una garantía integral de la identidad de la persona, de su conciencia, Dionisio Llamazares Fernández y M.<sup>a</sup> Cruz Llamazares

fundamentos de nuestro orden político y la paz social<sup>3</sup>. Así concebido su garantía se ha convertido en objetivo, finalidad y principio de acción de los poderes públicos.

Fue así como la *dimensión interna* de la libertad pública, protectora de la autonomía interna del individuo (*agere licere*) frente al Estado (principio de *no injerencia*), se completó con la necesaria protección de la *dimensión externa*<sup>4</sup> que, como dice nuestro Tribunal Constitucional, «... se traduce en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso por el sujeto colectivo o comunidades, tales como las que enuncia el art. 2 LOLR y respecto de las que se exige a los poderes públicos una actitud positiva, desde una perspectiva que pudiéramos llamar asistencial o prestacional»<sup>5</sup>. Manifestaciones que, como señala el TC, se concretaron en la *Ley Orgánica de Libertad Religiosa* (en adelante LOLR)<sup>6</sup>: el derecho a practicar actos de culto; a celebrar ritos matrimoniales; a recibir sepultura digna, etc.<sup>7</sup>. Conocer y partir de estas manifestaciones no sólo es importante para identificar el alcance y contenido del derecho, sino porque nos permite perfilar el alcance de la acción administrativa en la gestión pública de la diversidad religiosa:

---

Calzadilla. *Derecho de la libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad*. 4.<sup>a</sup> ed. Navarra: Thomson Reuters, 2011, 31 a 33.

<sup>3</sup> Recurriendo a los términos constitucionales del art. 10.1 CE.

<sup>4</sup> Vid. STC 177/1996, de 11 de noviembre, FJ 9: «El derecho a la libertad religiosa del art. 16.1 C.E. garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero, junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideológica del propio art. 16.1 C.E., incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros».

<sup>5</sup> STC 46/2001, FJ 4.º. La cursiva es del autor.

<sup>6</sup> Un LOLR que, fiel al nuevo contexto en el que se protege la libertad religiosa, difiere sustancialmente de sus predecesoras, la Ley de Confesiones y Congregaciones Religiosas de 1933 y la Ley del Derecho Civil en Materia Religiosa de 1967, representante, cada una de ellas, de un modo diferente de afrontar el desarrollo legislativo de una libertad en modelos constitucionales totalmente opuestos (confesionalidad y laicismo), pero también diferentes al nuevo de 1978, vid. José Daniel Pelayo Olmedo. «Antecedentes históricos de la regulación del estatuto jurídico de las comunidades religiosas en España». *Laicidad y libertades: escritos jurídicos* n.º 6 (2006): 401-430.

<sup>7</sup> Vid. art. 2 de la LOLR.

- a) ejerciendo la labor de control, ya que son ellas, las manifestaciones, las que constitucionalmente pueden verse sujetas a los límites<sup>8</sup>;
- b) ejerciendo la labor de gestión, ya que son ellas sobre las que puede proyectarse la acción positiva de los poderes públicos.

Sin perder esta perspectiva, nuestro objeto de estudio en un sistema constitucional orientado a la protección y garantía de los derechos fundamentales donde ambas potestades discurren por vías separadas y concretas<sup>9</sup>, será necesariamente la labor de gestión administrativa ordinaria sobre las manifestaciones del derecho fundamental<sup>10</sup>. Y para situar correctamente a los poderes públicos en este nuevo contexto, opina la profesora Rodríguez Moya, es imprescindible recordar que la enunciación constitucional incluye una fórmula inédita donde se conjuga la atención administrativa del ejercicio de un derecho con el *principio de no injerencia* en la dimensión interna y la *imparcialidad ante las opciones*

---

<sup>8</sup> Tal y como está previsto en el art. 16.1 de la Constitución. Límites que, como sabemos, serán concretados en el art. 3.1 de la LOLR: «El ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática».

<sup>9</sup> Y es que, no podemos olvidar que la labor de control de un derecho fundamental corresponde a las instancias jurisdiccionales y, como considera nuestro Tribunal Constitucional, sólo de manera excepcional la administración puede utilizar preventivamente «... la citada cláusula de orden público, siempre que se oriente directamente a la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad públicas propias de una sociedad democrática, que queden debidamente acreditados los elementos de riesgo y que, además, la medida adoptada sea proporcionada y adecuada a los fines perseguidos (SSTC 120/1990, de 27 de junio, 137/1998, de 29 de junio, y 141/2000, de 29 de mayo; STEDH casos Kokkinakis, Hoffman y C.R. c. Suiza)», cfr. STC 46/2001, FJ. 11.

<sup>10</sup> Asumida, recordemos, en un nuevo contexto jurídico que permite superar la posición de ajenidad, abstención o indiferencia propia de modelos laicistas y la mezcla o confusión de fines públicos (Estado) y privados (religiones) propia de modelos confesionales, sistemas históricos, que ya vivimos en nuestra historia, pero no por ello olvidados, ya que aún persisten en algunos modelos del contexto europeo. Para ver la situación actual de los modelos europeos vid. Ana Fernández-Coronado González. “Marco comparado de la libertad religiosa en Europa”. *RDUNED*, n.º 11 (2012): 279-316.

elegidas<sup>11</sup>. Como sabemos, todas estas condiciones dan lugar al modelo de laicidad positiva propio del sistema español<sup>12</sup>, donde la gestión del fenómeno religioso está basada, inexcusablemente, en su conexión con el compromiso constitucional de actuar en pro del ejercicio real y efectivo de los derechos fundamentales e impulsar la participación ciudadana (art. 9.2 CE)<sup>13</sup> en una sociedad plural, multirreligiosa y diversa, como la caracteriza la profesora Fernández-Coronado<sup>14</sup>. Es bajo esta concepción como el sistema articula su propia estructura administrativa destinada a gestionar la diversidad.

---

<sup>11</sup> Quizá las dos fórmulas constitucionales que mejor expresen esta idea son: «Nadie será obligado a declarar sobre sus creencias (párrafo 2.º del art. 16 CE) o «ninguna confesión tendrá carácter estatal» (párrafo 3.º del art. 16 CE) y en el ámbito orgánico en la expresión «La libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a: ...» (art. 2.1 LOLR). Y es que, en lugar de recurrir a viejas fórmulas, donde se determinaba (positiva o negativamente) el estatus jurídico de una o varias entidades religiosas, lo que implicaba una heterogeneidad y desigualdad en la posición y capacidad jurídica de las entidades, el art. 16.3 CE y demás preceptos constitucionales del sistema, consagran los principios de separación y neutralidad propios del sistema de laicidad, pero, y aquí la novedad del sistema, suma el compromiso por parte de los poderes públicos de tener en cuenta las creencias de la sociedad española y, en consecuencia, mantener las consiguientes relaciones de cooperación con las confesiones religiosas. Almudena Rodríguez Moya. «Repensando el artículo 16.3. C.E. la nueva cooperación y el pluralismo religioso». *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 42 (2016). Por ello, señala en otro estudio: «Debemos insistir en que la laicidad positiva se manifiesta fundamentalmente en el mandato constitucional de tener en cuenta las creencias de la sociedad española. Los acuerdos, convenios o cualquiera que sea la fórmula escogida para cumplir con el mandato no es, o no debe ser, lo más relevante», Almudena Rodríguez Moya. «El mandato del artículo 16.3 de la Constitución a los Poderes Públicos y escuela: más allá de la instrucción: Reflexiones con ocasión de la LOMLOE». *Estudios Eclesiásticos. Revista de investigación e información teológica y canónica*, n.º 379 (2021): 687-726, vid. p. 696

<sup>12</sup> Vid. STC 46/2001, FJ 4º.

<sup>13</sup> Vid. STC 46/2001, FJ 7º.

<sup>14</sup> Sobre la concreción de esta fórmula vid. Ana Fernández-Coronado González. «Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multirreligiosa». *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 19 (2009); A. Castro Jover. «Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos». *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 3 (2003).

1.2. EL COMPROMISO DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD RELIGIOSA: ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS ANTE LA ESPECIFICIDAD DE UN DERECHO Y LA HETEROGENEIDAD DE SUS MANIFESTACIONES

Por supuesto, si esta concepción constitucional del sistema de protección y gestión del derecho fundamental es relativamente reciente, aún lo es más cualquier intento de plasmar el compromiso asumido por la Administración en pro de garantizar la igualdad de su ejercicio. No cabe duda de que concretar jurídicamente la práctica del día a día en la que debe traducirse la labor administrativa de gestión era inicialmente menos urgente que los esfuerzos dirigidos a materializar el contenido orgánico del derecho acorde al sistema constitucional<sup>15</sup>, pero, no por ello dejó de hacerse, ni ha impedido a los poderes públicos desarrollar dinámicas administrativas para afrontar esa labor; a pesar de ser compleja y desafiante por nuestra realidad actual porque:

- a) primero, nos situamos en un modelo donde existe distribución de competencias entre administraciones, si bien constitucionalmente no debería afectar a las bases jurídicas de protección y garantía de un derecho, sí que incide en las consecuencias prácticas de cómo afrontar las manifestaciones de su ejercicio;
- b) y, segundo, el pluralismo y la igualdad<sup>16</sup> ya han dado sus frutos.

El primero será causa y fin de una intervención administrativa multinivel, donde la realidad de la práctica diaria involucra cada vez más a la administración local<sup>17</sup> o autonómica<sup>18</sup>, el segundo será causa de una sociedad cada vez más heterogénea y diversa, secularizada y, por lo tanto, de una administración orientada, en su relación con lo religioso, a

---

<sup>15</sup> Concretando sus condiciones básicas (objeto, contenido y límites) para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en su ejercicio, art. 149. 1. 1º, bajo los parámetros establecidos en el art. 53 y 81 de la CE.

<sup>16</sup> Dos vectores esenciales de nuestro ordenamiento, según el art. 1.1. de la CE.

<sup>17</sup> La gestión práctica de la diversidad religiosa desciende de su marco orgánico como derecho fundamental para enfrentarse a cuestiones de ejecución que, en realidad, repercuten sobre competencias locales. Almudena Rodríguez Moya. "Ayuntamientos y religión: el creciente papel de las entidades locales en la cooperación religiosa". *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 34 (2018): 331-356.

<sup>18</sup> Adoración Castro Jover. "El Derecho Eclesiástico autonómico en España". *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, n.º 1 (2001): 47-86.

la protección de la dignidad de la persona y sus derechos sin respuestas uniformemente válidas<sup>19</sup>, especialmente para el ejercicio del derecho, donde se plasma más intensamente la diversidad<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> «... es importante precisar que secularización y laicidad no son lo mismo. La primera hace referencia a una condición o atributo social; la segunda es un principio político que afecta al Estado. Son dos factores de organización diversos, cada uno con su propio ámbito», cfr. Ana Fernández Coronado y Gustavo Suárez Pertierra. *Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado*. Laboratorio de Alternativas. Documentos de trabajo, n.º 180 (2013), 11. «Pues bien, este empuje social hacia la secularización toma su impulso, principalmente, de la propia fuerza que adquiere la identidad personal en el modelo constitucional (art. 10.2), con el protagonismo de la dignidad de la persona, los derechos que la integran y su libre desarrollo, y la consideración de las creencias como una parte esencial de esa identidad personal, integrada en la libertad de conciencia individual, con la consiguiente desvinculación de imposiciones institucionalizadas» cfr. Ana Fernández-Coronado González. “La posición del Estado laico ante la secularización de la sociedad española”. En *El Derecho eclesiástico del Estado: en homenaje al profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, coordinado por Dionisio Llamazares Fernández, José María Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón, María Cruz Llamazares Calzadilla, Almudena Rodríguez Moya y Fernando Amerigo Cuervo-Arango, 399-418, vid. p. 403. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.

<sup>20</sup> Pero, además, intervienen otros factores. El sistema de garantía proviene de su concepción como una libertad pública, compuesta originalmente por una esfera de *agere licere* libre de toda injerencia por parte del poder civil, algo que no parece casar bien con el compromiso de una acción positiva por parte del Estado. Esta dicotomía se conjuga en la percepción de la religiosidad como un ámbito esencialmente privado, ajeno a lo público, pero no clandestino, sino con una constatable proyección social, vid. Amelia Valcárcel. “La religión es privada, no clandestina”. *Laicidad y libertades: escritos jurídicos* 1, n.º 14 (2014): 289-301. Así, toda acción de gestión debe desarrollarse en la dimensión externa, nunca interna, y debe tener por finalidad exclusiva garantizar el ejercicio de un derecho fundamental de la persona en condiciones de igualdad. Por eso se entiende porque la LOLR (re)conecta claramente la acción de gestión pública con el compromiso constitucional adquirido por los poderes públicos en el art. 9.2 CE. Al utilizar la expresión «Para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán...» (art. 2.3 LOLR), la LOLR se mantiene expresamente fiel a los términos en que se pronuncia el artículo 9.2 CE para, a continuación, referirse a la posibilidad de implementar medidas de desarrollo en dos ámbitos especialmente sensibles: la asistencia religiosa en centros públicos —hospitalarios, militares, de internamiento, etc.— y la acción educativa, vid. STC 46/2001, FJ 4º. Sólo atenderse a esta fórmula, ordenar las condiciones y, en su caso, remover los obstáculos para garantizar el pleno ejercicio de un derecho fundamental, facilitará el cumplimiento de la condición positiva de nuestra laicidad e impedirá que cualquier política de desarrollo en este ámbito pudiera impactar sobre la neutralidad o la separación que debe existir en todo servicio público o injerir en la autonomía de los individuos. El Estado, ajeno a todo contenido religioso, tratará de establecer condiciones y remover obstáculos para

Por lo tanto, aunque impulsar la diversidad religiosa no es obligación del Estado —ni mucho menos debe ser considerado un servicio público, sino consecuencia del compromiso general de garantizar el ejercicio de un derecho fundamental— no deja de traducirse en una actividad cuantitativa y cualitativamente significativa y exigente para la Administración española, tal como evidencian las manifestaciones prácticas previamente expuestas. Y así, cuando se trata de atender un contenido específico del derecho de libertad de conciencia, las funciones del operador público trascienden la mera actividad administrativa ordinaria aplicable a situaciones asimilables. Por ejemplo, al realizar una procesión, abrir una mezquita, sinagoga, templo, etc., la labor administrativa no se debe limitar a cotejar que se cumplen los requisitos legales y técnicos que conlleva el derecho general: ordenar el tránsito por la vía pública, abrir y usar un local (para fines comerciales, asistenciales...), etc., sino que su decisión adquiere un peso específico como política pública orientada a garantizar el ejercicio de un derecho fundamental, en su manifestación concreta: garantizar el derecho a establecer lugares de culto<sup>21</sup>, a practicar actos de culto, a conmemorar sus festividades, a reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos<sup>22</sup>, etc.

Tal es la relevancia de esta labor que desde sus primeros pasos el modelo constitucional consolida la existencia de una estructura administrativa específica encargada de coordinar y desarrollar la labor de gestión de la diversidad religiosa y sus manifestaciones<sup>23</sup>: la actual

---

garantizar el ejercicio del derecho. Incluso, para garantizar que las medidas adoptadas permiten, en los límites jurídicos adecuados, el ejercicio del derecho, se habilitan vías de colaboración con las comunidades religiosas.

<sup>21</sup> Vid. art. 2.2 LOLR.

<sup>22</sup> Vid. art. 2.1. apartados b) y d) LOLR.

<sup>23</sup> Vid. Esther Souto Galván. “Tutela penal y gestión administrativa de la libertad religiosa”. En *Derecho Eclesiástico del Estado*, coordinado por Gustavo Suárez Perterra, Esther Souto Galván y María José Ciáurriz Labiano, 399-422, Tirant lo Blanch: Valencia, 2023. Para sus orígenes puede verse: María José Ciáurriz Labiano. “Órganos administrativos de desarrollo y gestión de la libertad religiosa”. En *Gestión pública del hecho religioso*, 195-222. Madrid: Dykinson, 2017; Ferreiro-Galguera, Juan. “Los órganos de la Administración Española encargados de la relación jurídico-técnica con la Santa Sede: la Dirección General de Asuntos Religiosos y la Subdirección de Relaciones con la Santa Sede”. En *Iglesia católica y relaciones internacionales: Actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario: Almería 7-9 de noviembre de 2007*, coordinado por María del Mar Martín Agudo, María Mercedes Salido López y José María Vázquez García-Peñuela, 279-312. Granada: Comares, 2008.

Subdirección General de Libertad Religiosa<sup>24</sup>, con cuatro competencias esenciales vinculadas a:

- a) una actividad que podríamos identificar como acción legislativa, donde se desarrollan labores tanto de impulso normativo —generando nuevos desarrollos legislativos, sean estos unilaterales o bilaterales mediante acuerdos— como de supervisión y asesoramiento a otros organismos, mediante el informe de aquellas iniciativas que pueden afectar al ejercicio del derecho;
- b) otra de coordinación de la labor administrativa de los órganos competentes en los distintos departamentos públicos que tienen las competencias en las diversas áreas sobre las que impactan las manifestaciones del derecho (Educación, Sanidad, Seguridad Social, Interior, Justicia, etc.), así como con instituciones y organizaciones interesadas en la promoción de la libertad religiosa, etc. y, más específicamente, asesorando «... a las distintas administraciones públicas en la implementación de modelos de gestión ajustados al marco constitucional que regula el derecho de libertad religiosa en España y, en particular, a los principios constitucionales de libertad, igualdad, laicidad y cooperación»;
- c) una actividad centrada en el impulso de las relaciones institucionales, tanto con las comunidades religiosas como con otras entidades y organismos competentes en materia de libertad religiosa, del ámbito nacional e internacional.
- d) y, finalmente, la actividad registral, plasmada en «[l]a dirección y la gestión del Registro de Entidades Religiosas, la ordenación del ejercicio de su función y la propuesta de resolución de los recursos en vía administrativa que se interpongan contra los actos derivados del ejercicio de dicha función registral»<sup>25</sup>.

Es cierto que, junto a esta unidad administrativa específica, la propia LOLR prevé la existencia de otros instrumentos para canalizar el compromiso constitucional de los poderes públicos: tanto jurídicos, acuerdos de cooperación, como administrativas, mediante la creación de una

---

<sup>24</sup> Bajo la dependencia de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

<sup>25</sup> Vid. todas en el 7.1 del *Real Decreto 373/2020, de 18 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática*.

comisión<sup>26</sup>. Si bien no podemos analizar en detalle el funcionamiento de la CALR, pues excedería el objeto de este trabajo, sí podemos recordar que, como un órgano colegiado de participación erigido en los términos previstos en el art. 15.2 de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, y como ya pusiera de manifiesto la profesora Murillo, la administración electrónica ha tenido un reflejo importante en su actuación, como la posibilidad de:

- a) constituir, convocar y celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos, etc., de manera no presencial, mediante el uso de medios electrónicos como el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias (art. 17. 1 de la Ley 40/2015), lo que conlleva la obligación de incluir en la convocatoria el medio electrónico por el que se desarrollará la reunión, en su caso (art. 17.3 Ley 40/2015);
- c) identificar la sede del organismo como el lugar de adopción de acuerdos no presenciales (art. 17.5 de la Ley 40/2015);
- d) grabar las sesiones y la responsabilidad del secretario/a de garantizar su autenticidad e integridad (art. 18.1 de la Ley 40/2015), que serán conservados en formato electrónico, garantizando su autenticidad, integridad y acceso exclusivo a los miembros de la CALR (art. 18. 2 de la Ley 40/2015);

---

<sup>26</sup> Nos referimos, sin duda, a la Comisión Asesora de Libertad Religiosa (en adelante CALR), compuesta de forma paritaria por representantes de las comunidades religiosas (según los requisitos establecidos en la norma), de expertos de reconocido prestigio en la materia y de la administración: donde se integran representantes de aquellos ministerios con competencias en las materias sobre las que tienen alcance el ejercicio de los derechos fundamentales (Sanidad, Justicia, Educación, etc.) y cuyas funciones esenciales son: «... el estudio, informe y propuesta de todas las cuestiones relativas a la aplicación de esta Ley, y [...] la preparación y dictamen de los Acuerdos o Convenios de cooperación», ésta última con carácter preceptivo (art. 8 LOLR). Tanto una opción (acuerdos) como la otra (CALR) pueden ser objeto de un análisis específico, como se viene haciendo en la doctrina eclesiástica. Sobre la CALR vid. Ana Fernández-Coronado González. “La Ley Orgánica de Libertad religiosa en la nueva realidad social española: unciones de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”. En *Comisión Asesora de Libertad Religiosa: Realidad y futuro*, 23-68, Madrid: Ministerio de Justicia, 2009. Ricardo García García. “Una nueva Comisión Asesora de Libertad Religiosa para los retos del siglo XXI en materia de Libertad Religiosa. El nuevo Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la CALR”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 30 (2014): 175-225. Zoila Combalía Solís. “La Comisión Asesora de Libertad Religiosa”. En *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020): por la concordia religiosa y civil de los españoles*, coordinado por Jaime Rossell Granados y Eugenio Nasarre, 103-120. Madrid: CEU ediciones, 2020.

- e) utilizar medios electrónicos para aprobar el acta de la sesión, considerándose en caso positivo aprobada en la misma reunión (art. 18.2 de la Ley 40/2015)<sup>27</sup>.

En todo caso, es en los procedimientos vinculados con el reconocimiento jurídico de las entidades religiosas donde se concentra, de una manera más cotidiana y voluminosa, la aplicación de los procedimientos administrativos y, por tanto, donde la normativa sobre administración electrónica tendrá mayor repercusión diaria<sup>28</sup>. Por ello, además de tener en cuenta que las bases, normas y criterios generales de actuación administrativa electrónica que determinemos en este estudio son trasladables al conjunto de procedimientos administrativos que desarrolle cada unidad o departamento que actúe en la gestión de la diversidad, el ámbito registral constituye un banco de pruebas idóneo para concretar el impacto de la digitalización en la actividad administrativa.

## 2. LA DIGITALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN EL RECONOCIMIENTO DE ENTIDADES RELIGIOSAS

No hay duda de que, en línea con lo sostenido en las primeras páginas, la actividad registral garantiza el ejercicio del derecho fundamental de libertad ideológica y religiosa, especialmente en su ejercicio colectivo: el derecho a asociarse con fines religiosos (art. 2.2 LOLR) y a que las comunidades resultantes desarrollen su estructura orgánica con plena autonomía, mediante la creación de entidades asociativas para el mejor desarrollo de sus fines (art. 6.2 de la LOLR). Pero, además, el sistema de reconocimiento de las entidades religiosas es un parámetro esencial del sistema, por lo que con mayor razón debe ser adecuado al modelo constitucional.

Por lo tanto, en primer lugar, debemos tener en cuenta que la acción administrativa en cumplimiento de este servicio debe ser concebida como una herramienta para facilitar el ejercicio del derecho<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> M. Murillo Muñoz. "El ejercicio del derecho de libertad religiosa en el ámbito de la administración electrónica". En *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, editado por José María Vázquez García-Peñuela e Isabel Cano Ruiz, 77-92, vid. p. 83. Granda: Comares, 2020.

<sup>28</sup> Murillo Muñoz, 81.

<sup>29</sup> El propio TC clarifica la posición de este nuevo Registro y la acción administrativa que supone su uso, en el contexto constitucional: «... la articulación por el

En segundo lugar, la labor cotidiana del RER, lejos de ser de mero archivo, se ha ido volviendo cada vez más compleja por dos motivos. El primero, de carácter material y sin apenas consecuencias en nuestro estudio, persiste en la determinación de su labor de constatación de los fines religiosos<sup>30</sup>. El segundo, formal o práctico, por el incremento exponen-

---

legislador orgánico, en desarrollo del derecho fundamental concernido, de un sistema de registro como el instaurado por el art. 5 de la Ley Orgánica 7/1980, ha de situarse en el adecuado contexto constitucional: a) de una parte, el que surge del propio art. 16 CE, conforme al cual el Estado y los poderes públicos han de adoptar ante el hecho religioso una actitud de abstención o neutralidad, que se traduce en el mandato de que ninguna confesión tenga carácter estatal, contenido en el apartado 3, inciso primero, de dicho precepto constitucional; y b) el que hunde sus raíces en el art. 9.2 del texto constitucional, conforme al cual se impone a los poderes públicos una directriz de actuación favorecedora de la libertad del individuo y de los grupos en que se integra, y creadora de las adecuadas condiciones para que tales libertades sean reales y efectivas, y no meros enunciados carentes de real contenido. Así las cosas, el Registro de Entidades Religiosas, como Registro público especial, lejos de la finalidad perseguida por su antecedente inmediato, el creado por la Ley de 28 de junio de 1967, se inserta en un ordenamiento en el que cobran especial vigor los derechos y libertades públicas, y de modo singular, la libertad más íntima y personal, como la libertad religiosa y de culto, cuya garantía proclama el art. 16.1 de la Constitución», cfr. STC 46/2001, FJ 7º. Para finalmente concluir: «... la inscripción en dicho Registro público es la formal expresión de un reconocimiento jurídico dispensado a los grupos o comunidades religiosas, orientado a facilitar el ejercicio colectivo de su derecho a la libertad religiosa, en tanto que instrumento ordenado a “remover los obstáculos”, y a “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivos” ex art. 9.2 CE», cfr. STC 46/2001, FJ 9.

<sup>30</sup> Una controversia que en la práctica se refleja inicialmente con la intervención jurisprudencial sobre el concepto o autopercepción de «lo religioso» en casos muy conocidos, como la iglesia Scientology, vid. Ana Fernández-Coronado. “Reflexiones en torno a la función del Registro de entidades religiosas. (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la iglesia de la scientology)”. *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n.º 7 (2007): 387-402. Jaime Rossell Granados. “Nuevos movimientos religiosos y su inscripción registral: el ejemplo de la Iglesia de la Cienciología (a propósito de la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n.º 26 (2008): 113-123; Alex Seglers Gómez-Quintero. “De la autoreferencia limitada a la autoreferencia prácticamente ilimitada: comentarios a los casos ‘Centro espiritista benéfico uniao de vegetal-nucleo inmaculada’ e ‘Iglesia de Scientology de España’ de la Audiencia Nacional”. En *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario: Almería 7-9 de noviembre de 2007*, coordinado por María del Mar Martín Agudo, María Mercedes Salido López y José María Vázquez García-Peñuela, 587-598. Granada: Comares, 2008, etc. o el caso más famoso sobre la iglesia de la unificación, que llegó hasta el constitucional, vid.

cial del número de tramitaciones. Sin duda, el número de entidades que solicitan ser inscritas por primera vez se ha incrementado<sup>31</sup>, pero sobre

---

Miguel Rodríguez Blanco. "Libertad Religiosa y Registro de Entidades Religiosas (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)". *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 68 (2003): 337-354. José Ramón Polo Sabau. "Confesiones religiosas y libertad de asociación (a propósito de la STC 46/2001 de 15 de febrero)". En *Cuestiones actuales de derecho comparado: actas de las reuniones académicas celebradas el 13 de julio de 2001 y el 10 de octubre de 2002 en la Facultad de Derecho de A Coruña*, 119-138. A Coruña: Servizo de Publicacións, 2003. La polémica, lejos de quedar zanjada, aún se mantiene con casos recientes como la Iglesia del Monstruo del Espagueti Volador o el Coleguero de los infieles del Crom, donde se ha puesto de relieve la dificultad que supone deslindar el alcance del ejercicio de una libertad en la adopción, configuración y adhesión a unas creencias de la posible burla o caricaturización de otras, vid. E. Herrera Ceballos. "Religiones en clave de parodia (a propósito de la inscripción registral de la 'Iglesia del Monstruo del Espagueti Volador' y de 'Coleguero de los Infieles a CROM')". *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 57 (2021). Para Herrera las dificultades se han incrementado en aquellas situaciones en las que se plantea la duda de hasta qué punto un derecho especial, aprobado para proteger un derecho fundamental, puede acabar sirviendo de cobertura de figuras periféricas y controvertidas (paródicas en los términos de la doctrina), todo ello sin que la denegación suponga injerir en la autonomía de tener unas u otras creencias, de conformarlas, o en la neutralidad y no discriminación propia del Estado. Aquí la necesaria conjugación entre dimensión interna, libre de injerencias, y dimensión externa, sujeta a la labor de gestión del Estado, se pone claramente de manifiesto. Recogiendo las sugerentes reflexiones del profesor Palomino: «... los pastafarianos son libres de crear sin interferencia del Estado, de constituir una persona jurídica en el Derecho español para facilitar el tráfico jurídico, de celebrar sus actos de culto, etc. Simultáneamente, el Estado puede establecer, como de hecho ha establecido, modalidades específicas para dotar de personalidad jurídica a los fenómenos colectivos de religiones y creencias, no siendo discriminatorio impedir el acceso a determinados colectivos, si el Estado no hace distinciones discriminatorias, por ejemplo concediendo a uno el estatus que niega al otro, estando ambos en la misma situación o condiciones, o negando el ejercicio del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa, desplegado en el art. 2 de la LOLR, a quien no obtiene ese status especial» cfr. Rafael Palomino Lozano. "La iglesia del monstruo del espagueti volador y las confesiones religiosas en el derecho español. Apuntes desde la jurisprudencia constitucional". *Anuario iberoamericano de justicia constitucional* 1, n.º 26 (2022): 215-244. Sobre el tema también puede verse M. Pineda Marcos. "La función de calificación en el registro de entidades religiosas: una potestad de la administración, lastrada por una deficiente interpretación judicial (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de octubre de 2020, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la 'Iglesia Pastafari')". *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 54 (2020).

<sup>31</sup> En este proceso resulta especialmente interesante, y a ellas nos remitimos, las fases de incremento de la actividad registral en el RER expuestas y analizadas por el

todo se ha multiplicado la actividad registral porque su propia regulación, el *Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas*, ha incluido procedimientos específicos relativos a modificaciones, actualizaciones, etc. o anotaciones de elementos propios de la estructura específica de una entidad religiosa: ministros de culto, lugares de culto, dependencias jurídicas internas entre entidades, etc. que van más allá de las meras inscripciones o cancelaciones originales y suponen la verdadera «carga» diaria<sup>32</sup>. Y no hay duda de que, para poder hacer frente a esta labor, ha resultado imprescindible y relevante la capacidad de tratamiento, de gestión y desarrollo de procesos administrativos electrónicos.

En definitiva, el constante incremento del volumen de actividad, la necesidad de adaptarse a la realidad jurídica y el necesario compromiso de cumplir los objetivos propios que en materia de digitalización<sup>33</sup>, el uso de

---

profesor Palomino Lozano, en su artículo “El contenido de los portales institucionales de las confesiones religiosas: su contribución a la libertad religiosa”. *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, editado por José María Vázquez García-Peñuela e Isabel Cano Ruiz, 93-113, vid. pp. 95 a 97. Granada: Comares, 2020.

<sup>32</sup> Así, por ejemplo, podemos decir que mientras se ha estandarizado un número sostenido de nuevas inscripciones, en torno a 600/700, en los dos últimos años se ha tramitado una media de 3150 procedimientos de modificación de los datos registrales y se han emitido entre 10 000 y 13 000 certificados de inscripción registral y representación legal. Datos obtenidos de la Subdirección General de Libertad Religiosa, a fecha 22 de abril de 2023.

<sup>33</sup> «El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas pretende lograr los siguientes objetivos:

- Servicios digitales, accesibles, eficientes, seguros y fiables: Desarrollar servicios públicos digitales más inclusivos, eficientes, personalizados, proactivos y de calidad para para la ciudadanía.

- Políticas públicas basadas en datos y modernización de la gestión de datos: Transformar a la Administración pública española en una Administración más moderna y “guiada por datos”, donde la información de los ciudadanos, de las ciudadanas y de las Administraciones Públicas se utiliza eficientemente para diseñar políticas públicas alineadas con la realidad social, económica y territorial de España, así como para la construcción de una experiencia ciudadana de los servicios públicos verdaderamente innovadora.

- Democratización del acceso a las tecnologías emergentes: Permitir desarrollar servicios, activos e infraestructuras comunes que permitan a todas las Administraciones sumarse a la revolución tecnológica que está suponiendo la irrupción de nuevos habilitadores tecnológicos como pueden ser la Inteligencia Artificial o la tecnología de analítica de datos», vid. Plan Digitalización de las Administraciones Públicas

medios tecnológicos es y debe ser una realidad en la gestión administrativa de la diversidad religiosa<sup>34</sup>. En ello, los órganos de gestión de la diversidad religiosa deben adecuarse a las actualizaciones normativas que se derivan de la aplicación de la tecnología en la relación con el ciudadano y las que se derivan de los compromisos y principios de actuación de los poderes públicos en una sociedad democrática, como la transparencia y el derecho de acceso sobre la información pública<sup>35</sup>.

Sin duda, la administración electrónica tuvo, desde sus inicios<sup>36</sup>, un eco ineludible en la configuración jurídica de la actividad registral. Y

---

2021-2025, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital Madrid, enero 2021, NIPO: 094-21-071-7, p. 11, disponible en [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/Plan\\_Digitalizacion\\_sp\\_ACC.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/Plan_Digitalizacion_sp_ACC.pdf) (consultado el 1 de agosto de 2023). Vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger. *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos: (Adaptado al nuevo Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos)*. Navarra: Aranzadi, 2021, 144-146.

<sup>34</sup> El *aggiornamento* del Registro, como califica E. Herrera Ceballos. “La digitalización del Registro de Entidades Religiosas”. En *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, editado por José María Vázquez García-Peñuela e Isabel Cano Ruiz, 339-352, vid. pp. 341 y ss. Granda: Comares, 2020.

<sup>35</sup> Nos referimos concretamente a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para el contexto general, y al 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, para concretar los aspectos específicos del procedimiento administrativo electrónico, sin olvidar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno para regular el derecho de acceso a la información pública, con base en el art. 105 de la CE donde se consagra tres derechos vinculados con la actuación de la administración: la audiencia a los ciudadanos en el proceso de elaboración normativa, el derecho de acceso de los ciudadanos a registros y archivos administrativos y la audiencia al interesado en el procedimiento administrativo, siguiendo a vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 110. Para una visión más concreta de la Ley y su dimensión constitucional vid. G. Ruiz-Rico Ruiz. “La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa”. *Revista de Derecho Político*, n.º 110 (2021) 47-78, vid. pp. 51 y 52.

<sup>36</sup> Nos referimos a la actualmente derogada *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* cuya influencia en la regulación del procedimiento registral administrativo del RER venía expresamente prevista en el preámbulo de la norma: «Con posterioridad se han incorporado al ordenamiento jurídico otras normas que han afectado al funcionamiento del Registro como han sido, entre otras, [...] la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los

aunque la reforma legislativa del procedimiento administrativo y del sector público operada también en el año 2015 discurrió simultánea a su modificación, el legislador del RD 594/2015 afrontó la digitalización<sup>37</sup>. Redactadas aún en términos de transitoriedad<sup>38</sup>, el RD afronta la administración electrónica como un proceso caracterizado por su progresividad e irreversibilidad<sup>39</sup>. Por ejemplo, en materia procedimental, será el artículo 5 del RD 594/2015 quien se encargue de prever la posibilidad de presentar y tramitar las solicitudes de inscripción por medios electrónicos, pero aún aparece regulada como una alternativa a la tradicional presentación de la solicitud de manera presencial en las oficinas y registros administrativos tradicionales (incluido en oficinas de correos), igualmente prevista en el precepto<sup>40</sup>. En esta línea, el artículo 21 RD 594/2015 permite la presentación de la documentación que acompañe a dicha solicitud en formato electrónico, para lo que se remite a un sistema seguro de identificación del solicitante: en concreto, el uso de la firma electrónica. Por su parte, en materia de archivo, conservación y tratamiento del material documental e informativo del Registro, será el art. 27 del RD 594/2015 quien prevea la elaboración tanto la ficha registral como el protocolo anejo por procedimientos electrónicos y almacenados en unidades de archivo independientes<sup>41</sup>.

---

ciudadanos a los Servicios Públicos, modificadas a su vez por diversas leyes...», vid RD 594/2015. Sobre su impacto innovador puede verse: Francisco de Quinto Zumárraga. "Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos: especial referencia a la Ley 11/2007. Un gran paso hacia la plena digitalización". *Economist & Jurist* 15, n.º 113 (2007): 50-62.

<sup>37</sup> «Finalmente, resulta necesario abordar la introducción de las nuevas tecnologías en la gestión del Registro que, además de las mejoras que supone en su organización, permite incorporar este Registro al reto de la Administración Electrónica», vid. preámbulo RD 594/2015.

<sup>38</sup> Por lo que coyunturalmente mantiene su remisión a una legislación que posteriormente fue sustituida, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, algo que el propio preámbulo del RD 594/2015 preveía con la expresión: «... modificada a su vez por diversas leyes».

<sup>39</sup> Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger (2021), 109.

<sup>40</sup> «... se podrá presentar ante las oficinas y registros a que se refiere el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», vid. art. 5.1 del RD 594/2015.

<sup>41</sup> Para implementar estas medidas de gestión electrónica, la Disposición adicional tercera del RD 594/2015, sobre las garantías y plazos previstos para la transición

Por último, esta labor de adaptación del entramado normativo y administrativo del RER a la nueva realidad administrativa digital, no sólo tiene un impacto inmediato sobre la actuación procedimental y la conservación y tratamiento de los archivos, sino que la propia publicidad se adapta a la aplicación de estos medios. En el nuevo Título IV del RD 594/2015 dedicado a la publicidad del Registro de entidades religiosas, encontramos referencias al uso de canales y vías electrónicas para dar publicidad. En concreto, el artículo 30 del RD 594/2015 prevé el uso de la Sede digital para facilitar la consulta del ciudadano en la información del propio registro, que aparece publicada digitalmente en un servicio de «búsqueda de entidades religiosas»<sup>42</sup>. El resto de datos que puedan ser accesibles y que no aparezcan en la web, se podrá solicitar en el portal de transparencia<sup>43</sup> o en el procedimiento de «datos registrales»<sup>44</sup>. La disposición de esta información estará sujeta y deberá cumplir los requisitos y límites previstos tanto en la normativa propia como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre<sup>45</sup>.

Por lo tanto, dado que el RD 594/2015 tan sólo inicia la transición al sistema, resulta necesario conocer el contexto de la administración electrónica, para analizar las principales novedades que la digitalización ha supuesto en el procedimiento administrativo y valorar su aplicabilidad en la gestión administrativa de la diversidad religiosa, centrándonos en la tramitación de los procedimientos y archivo digital de la documentación.

---

del RER a un modelo de gestión electrónico, dispone dos años para habilitar los recursos necesarios que permitan tramitar electrónicamente los procedimientos administrativos previstos en la norma. Igualmente se prevé, aunque en este caso sin fijar un plazo específico, la sustitución de la conservación material de los documentos por su almacenamiento electrónico.

<sup>42</sup> Según lo dispuesto en el art. 30.1 y 2 del RD 594/2015.

<sup>43</sup> <https://mpr.sede.gob.es/procedimientos/index/categoria/1342>

<sup>44</sup> <https://mpr.sede.gob.es/procedimientos/portada/idp/932/ida/2909/>

<sup>45</sup> Sobre esta cuestión ver Jose Daniel Pelayo Olmedo. "Derecho de acceso a la información pública. Transparencia y gestión administrativa de la diversidad religiosa". En *Secularización, Cooperación y Derecho: estudios en homenaje a la Profesora Dra. D.ª Ana Fernández-Coronado González*, 477-502. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 2023.

## 2.1. CANALES, RECURSOS Y HERRAMIENTAS DIGITALES PARA GARANTIZAR EL ACCESO DE LAS COMUNIDADES RELIGIOSAS A LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS ELECTRÓNICOS

Con el objetivo de implementar la digitalización de los procedimientos administrativos, la normativa fija el compromiso de las Administraciones públicas de poner a disposición de los interesados los recursos y herramientas necesarios para facilitar el acceso y uso electrónico de sus servicios<sup>46</sup>. Un compromiso correlativo a la garantía de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento, concretamente a: a) comunicarse con las Administraciones públicas a través de un Punto de Acceso General; b) ser asistidos en el uso de medios electrónicos y c) obtener sistemas de identificación y firma electrónica legalmente definidos<sup>47</sup>. Para ello, la normativa prevé la activación de portales de internet, sedes electrónicas y otros medios electrónicos necesarios, no sólo para acceder, sino también para su tramitación, seguimiento y resolución. En esa correlación, la disposición de estos servicios está acompañada de la correlativa necesidad de disponer mecanismos de apoyo para facilitar al ciudadano el conocimiento, la comprensión y el uso de estos canales: mecanismos de soporte no presencial, como atención telefónica, correo electrónico o incluso el uso de las redes sociales, y mecanismos presenciales, como la red de oficinas de asistencia en materia de registros<sup>48</sup>. Sin duda, un

<sup>46</sup> Vid. art. 4 del RD 203/2021.

<sup>47</sup> Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 151.

<sup>48</sup> Estas oficinas de asistencia en materia de registro se encargarán, según el art. 40 del RD 203/2021, de:

– Digitalizar las solicitudes, escritos y comunicaciones que se dirijan a cualquier órgano o entidad de Derecho público, procediendo a su anotación en el Registro electrónico general o en el Registro electrónico propio de cada organismo, según corresponda.

– Anotar los asientos de salida.

– Emitir un justificante o certificado que acredite la presentación de la solicitud, comunicación o documentación, donde deberá figurar la hora y fecha de presentación.

– Expedir copias electrónicas auténticas tras la digitalización de los documentos presentados por el interesado que se vayan a incorporar al expediente.

– Informar en materia de identificación y firma electrónica para la presentación de solicitudes en los trámites y procedimientos para los que hayan recibido habilitación.

– Iniciar el trámite de apoderamiento *apud acta*.

– Practicar notificaciones cuando el interesado se persone y lo solicite.

– Facilitar información sobre el código de identificación del organismo al que se dirija la solicitud.

conjunto de esfuerzos que igualmente se alinean con el derecho del ciudadano a ser asistido en el uso de los medios electrónicos en su relación con la administración<sup>49</sup>.

Cada administración, organismo público o unidad administrativa ha venido implementando estos recursos y mecanismos propios<sup>50</sup>, tomando como referencia los mínimos establecidos en la regulación general. Este marco general, por lo tanto, además de hacer realidad un conjunto de servicios, permite estandarizar los recursos administrativos electrónicos, sistematizarlos e interconectarlos para dotarlos de familiaridad al usuario. Veamos los más importantes.

### *2.1.1. Punto de acceso General, las Sedes electrónicas y la carpeta ciudadana*

El Punto de Acceso General (PAGe)<sup>51</sup> es un portal web, que reúne el acceso a los diversos servicios electrónicos de la Administración General del Estado<sup>52</sup>. En él se contienen enlaces a: a) diversos servicios, como los Registros de la Administración general del Estado<sup>53</sup>; b) funcionalidades especialmente útiles para la relación administrativa electrónica del ciudadano, como la posibilidad de validar documentos y expedientes

<sup>49</sup> Vid. art. 13 b) de la Ley 39/2015.

<sup>50</sup> Incidiendo sobre diez áreas de trabajo propias de cada departamento, aplicables en su plan de acción sobre la transformación digital según el modelo del Ministerio de Hacienda y Función Pública, que de forma prevé trabajar sobre: Registros, espacios web, identificación y firma electrónica, intercambio de información, tramitación electrónica de los procedimientos, gestión documental y archivos, seguridad de la información, infraestructura y medios, gestión de la información, formación. Vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 138

<sup>51</sup> [https://sede.administracion.gob.es/PAG\\_Sede/HomeSede.html](https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/HomeSede.html)

<sup>52</sup> Vid. art. 7 del RD 203/2021. Como herramienta general, está gestionado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública en colaboración con la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

<sup>53</sup> [https://sede.administracion.gob.es/PAG\\_Sede/ServiciosElectronicos/ServiciosElectronicosPAG.html?hc=&tam=](https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/ServiciosElectronicos/ServiciosElectronicosPAG.html?hc=&tam=), donde podemos encontrar tanto los habilitados para presentar solicitudes y documentación, como los que se destinan a legitimar apoderamientos o habilitaciones para actuar en los procedimientos administrativos en nombre y representación de otra persona: nos referimos al Registro electrónico general de la AGE, el Registro electrónico de apoderamientos o el Registro de funcionarios habilitados.

ENI<sup>54</sup>; c) una herramienta para cotejar la autenticidad e integridad de cualquier documento electrónico facilitado por la Administración durante el desarrollo y resolución de los trámites, basado en el uso de un código seguro de verificación<sup>55</sup> o un sello o certificado electrónico cualificado que permite, con posterioridad, no sólo comprobar la autenticidad e integridad del documento, sino también obtener una *copia electrónica exacta* del mismo<sup>56</sup>; d) procedimientos administrativos generales<sup>57</sup> y, por último, e) la dirección electrónica habilitada única (DEHú), un servicio que permite acceder a las notificaciones y comunicaciones recibidas de las administraciones y gestionarlas<sup>58</sup>. Por su puesto, en el PAgE también encontraremos los enlaces a las Sedes electrónicas y sedes asociadas de los órganos administrativos de la AGE<sup>59</sup>.

Las sedes electrónicas son definidas como: «... aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública»<sup>60</sup>. Cada órgano titular de la Sede electrónica será el responsable de su integridad, veracidad y de la actualización de la información contenida, así como de la operatividad y viabilidad de los servicios a los que se puede acceder a través de ella<sup>61</sup>. En estas sedes electrónicas se contendrá información es-

<sup>54</sup> Es decir, adoptados conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/validarENI.htm>

<sup>55</sup> «... es un código vinculado a una Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público y, en su caso, a la persona firmante del documento, que debe permitir, necesariamente, la comprobación de la integridad del documento firmado mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente.», vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 208.

<sup>56</sup> <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm?hc=&tam=>

<sup>57</sup> Como la posibilidad de comunicar a los distintos órganos con los que se relaciona el administrado y así lo requieren el cambio de domicilio, una vez tramitado el empadronamiento, todo ello sin necesidad de desplazarse físicamente a cada uno de ellos: <https://cambiodomicilio.redsara.es/pcd/public/login.xhtml>

<sup>58</sup> <https://dehu.redsara.es/>

<sup>59</sup> [https://sede.administracion.gob.es/PAG\\_Sede/SedesElectronicas/SedesElectronicasAGE\\_2020.html?hc=&tam=](https://sede.administracion.gob.es/PAG_Sede/SedesElectronicas/SedesElectronicasAGE_2020.html?hc=&tam=)

<sup>60</sup> Vid. art. 38 de la LRJSP 40/2015. Vid. José Antonio Tardío Pato. “La incidencia de la digitalización en los procedimientos administrativos”. En *La digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso administrativos*, 17. Navarra: Aranzadi, 2022.

<sup>61</sup> Art. 112 RD 203/2021

pecífica, tanto de la sede como de su órgano titular<sup>62</sup>. Pero, lo que es más importante, en ellas encontraremos los links de acceso a los distintos canales de presentación de las solicitudes propias de sus procedimientos, donde se debe indicar el plazo máximo previsto en la normativa específica o general para su presentación (sin contar con posibles ampliaciones o suspensiones del plazo en los términos previstos en la normativa sobre procedimiento administrativo), se facilitarán los modelos normalizados que deben utilizar los ciudadanos para presentar las solicitudes de forma individualizada<sup>63</sup>.

Finalmente, el tercer recurso del marco general más común es un *área personalizada*, donde el administrado podrá seguir de manera ágil, segura y actualizada el estado de sus trámites administrativos, acceder a sus notificaciones y comunicaciones e interactuar con el órgano en cumplimiento de lo que en ellas se disponga (requerimientos, notificaciones, etc.). En esta área personalizada, denominada habitualmente *mi carpeta*, se sustancia el acceso a dos servicios complementarios: *la carpeta ciudadana*<sup>64</sup> y *la dirección electrónica habilitada única* (en adelante DEHú)<sup>65</sup>. A través de la *carpeta ciudadana*, los interesados podrán acceder, mediante sistemas seguros de identificación que garanticen la integridad y confidencialidad de sus datos personales, a: todos sus trámites administrativos de la AGE; seguir su estado de tramitación; recibir, consultar y responder a las comunicaciones y notificaciones vinculadas con cada procedimiento;

---

<sup>62</sup> Una información que puede ir desde el acto de creación —o su publicación en el BOE—, hasta datos sobre la estructura, composición y uso de la Sede —mapa web—, sin olvidar los sistemas de identificación y acceso para su utilización, la fecha y hora oficial, imprescindibles para el cómputo de los plazos aplicables a cada procedimiento junto con el calendario con días inhábiles, los efectos del transcurso de los plazos, los datos de contacto y mecanismos de comunicación con la administración titular de la Sede, el acceso al procedimiento de reclamación de quejas y sugerencias y un mapa de localización de las oficinas de asistencia en materia de registros. Por último, en ella se dispondrá un enlace al sistema de verificación propio de sus certificados, sellos electrónicos y documentos emitidos por ese órgano, vid. art. 11 del RD 203/2021. Para una relación detallada del contenido obligatorio de las Sedes electrónicas vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 160 a 162.

<sup>63</sup> O, en caso de que sea posible, un acceso a los modelos-sistemas de presentación masiva, a través de los que varias personas pueden presentar simultáneamente, si así lo deciden voluntariamente, sus solicitudes, vid. art. 11 RD 203/2021.

<sup>64</sup> <https://carpetaciudadana.gob.es/carpeta/clave.htm>

<sup>65</sup> Según lo dispuesto en el art. 43 de la Ley 39/2015. La DEHú está disponible en: <https://dehu.redsara.es/>

obtener certificaciones sobre el resultado de los procedimientos y conocer qué tipo de datos personales obran en el seno de la administración<sup>66</sup>. Para garantizar esa integridad y confidencialidad, el acceso a la *carpeta ciudadana* está restringido el acceso a los interesados<sup>67</sup> mediante el uso de un sistema de registro o identificación electrónica.

### 2.1.2. *De lo general a lo particular: la sede electrónica para el acceso a la gestión digital de la libertad religiosa*

El interesado podrá utilizar todos los servicios anteriores a la hora de tramitar y seguir sus solicitudes de inscripción en el RER. Pero, sin duda, como afirma el profesor Tardío, para el inicio de los procedimientos específicos a instancia de parte y la presentación de la correspondiente documentación, habrá que acceder a los correspondientes sistemas de acceso y registros electrónicos dispuestos por cada administración en sus portales de internet y, una vez allí, identificarse con el correspondiente certificado<sup>68</sup>.

Para la presentación de las solicitudes vinculadas con la gestión de la diversidad disponemos de una Sede electrónica específica<sup>69</sup>. En ella, junto a la información, recursos generales y el acceso a una página web propia de *libertad religiosa*<sup>70</sup>, se ha habilitado el acceso a dos organismos específicos vinculados con la gestión de la diversidad religiosa: la Fundación Pluralismo y Convivencia y otro a la Subdirección General de Libertad Religiosa. En el apartado de la Subdirección será donde encontramos el acceso a un total de 13 procedimientos registrales<sup>71</sup>, que responden a la

<sup>66</sup> Vid. art. 8 del RD 203/2021.

<sup>67</sup> Y, en todo caso, a quienes actúan como sus representantes legales o quienes ostenten un poder general para actuar en su nombre, según lo previsto en el art. 6.4 a) de la Ley 39/2015 —vid. art. 8 del RD 203/2021—, que deberá estar inscrito en el Registro electrónico de apoderamientos.

<sup>68</sup> Vid. Tardío Pato, 13.

<sup>69</sup> Que corresponde al Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática <https://mpr.sede.gob.es/>

<sup>70</sup> Donde se contiene información general de la Subdirección, específicamente de su labor y de los aspectos concretos en los que se materializa sus competencias, vid. <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Paginas/index.aspx>. Sobre el contenido de la página web ver Murillo Muñoz, 85 y 86. Herrera Ceballos, 350 y 351.

<sup>71</sup> <https://mpr.sede.gob.es/procedimientos/index/categoria/1280>

realidad operativa del RER según su normativa y que, en nuestra opinión, podríamos sistematizar en tres categorías:

- Procedimientos vinculados con la propia existencia de la entidad, donde incluimos: a) solicitud de la primera inscripción de las entidades religiosas; b) solicitud de la cancelación de la inscripción registral de una entidad religiosa; c) declaración de funcionamiento de una entidad.
- Procedimientos vinculados con su realidad estructural y organizativa, que derivan en anotaciones registrales: a) solicitud de modificación de los datos estatutarios (denominación, domicilio social, estatutos, ámbito, tipo, dependencia jurídica...); b) solicitud de modificación de los titulares de la representación legal de la entidad; c) solicitud de la anotación y cancelación de la adhesión a una federación inscrita; d) solicitud de la anotación y cancelación de lugares de culto; e) anotación de ministros de culto.
- Procedimientos vinculados con la actividad certificadora y de publicidad del RER: a) certificados de inscripción registral y representación legal<sup>72</sup>; b) solicitud de certificado de otros datos registrales; c) solicitud de certificado para tramitar un permiso de residencia temporal; d) buscador de entidades religiosas; e) herramienta para la verificación de la validez de un certificado de inscripción y representación legal emitido.

En estos espacios, adecuados para la presentación de las solicitudes, encontraremos: la información sobre el organismo encargado de su tramitación y los medios de contacto (correo electrónico), los requisitos legales

---

<sup>72</sup> Específicamente este tipo de actuación se realiza sin intervención directa de una persona/funcionario, de forma automática e informatizada, pudiendo considerarla una actuación administrativa electrónica automatizada, aquella que se realiza «... 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» vid. art. 41 de la LRJSP 40/2015. Sobre la configuración y características de estos actos vid. Javier Torre de Silva y López de Letona. “Los actos administrativos automatizados”. En *Anuario de Derecho Administrativo*, 439-460. Navarra: Thomson Reuters-Civitas, 2021. Para que se puedan desarrollar este tipo de actuaciones automáticas, el titular del órgano administrativo competente deberá autorizarlo y establecerá las medidas técnicas necesarias para salvaguardar los derechos, libertades e intereses legítimos de las personas interesadas, vid. art. 13 del RD 203/2021.

previstos que se deben cumplir para solicitar el procedimiento, junto con los documentos que deben entregar para acreditarlos y los requisitos técnicos para poder acceder, donde destacamos<sup>73</sup>: la necesidad de que la persona legitimada para presentar la solicitud se identifique utilizando los procedimientos de identificación digital admitidos y la necesidad de cumplimentar el formulario oficial, que en este caso se corresponde con un formulario online<sup>74</sup>, al que deberá anexar la documentación acreditativa.

## 2.2. CARACTERÍSTICAS PARTICULARES DEL PROCEDIMIENTO REGISTRAL ELECTRÓNICO EN EL RER

### 2.2.1. *El interesado y el acceso seguro a la relación electrónica en el procedimiento administrativo*

#### a) Concepto, capacidad y forma de relacionarse con la Administración

Tomando como base la propia definición de la normativa general sobre procedimiento administrativo, se considera interesado a toda aquella persona, física o jurídica, que inicie a instancia de parte el procedimiento por ser titular de derechos o intereses legítimos<sup>75</sup>. Si nos centramos en la normativa específica sobre el RER, el interesado sería la persona jurídica, la comunidad religiosa, si bien la mayoría de los procedimientos, salvo la modificación de estatutos y de representación legal<sup>76</sup>, se prevé la necesidad de que sea el representante o los representantes legales de la

---

<sup>73</sup> Además de las recomendaciones más operativas: «... una conexión a Internet con un ancho de banda igual o superior a 10 Mbps y una latencia baja» y el uso de navegadores actualizados y específicos para cada sistema operativo (Windows, Linux y MacOS).

<sup>74</sup> Un formulario electrónico, vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 233

<sup>75</sup> A los que se suman aquellas personas que sin promover los procedimientos pueden verse afectados en sus derechos e intereses legítimos por la resolución, pudiendo personarse incluso antes de que recaiga la resolución definitiva, vid. art. 4 de la Ley 39/2015, quien además se refiere a las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales y al derecho-habiente como interesados, las primeras como posibles titulares de intereses legítimos colectivos y los segundos cuando la condición de interesado derive de alguna relación jurídica transmisible.

<sup>76</sup> Vid. arts. 12 y 14 del RD 594/2015.

entidad, o persona debidamente autorizada, quienes inicien el procedimiento o presenten la solicitud.

La normativa general de procedimiento administrativo identifica a las personas jurídicas como sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con la administración<sup>77</sup>. Una obligación que, como señaló la profesora Murillo, vincula al sujeto principal del RER<sup>78</sup>, superando incluso una hipotética duda sobre su aplicabilidad que podría surgir del tradicional debate sobre el carácter constitutivo o declarativo de la inscripción en el Registro de entidades religiosas<sup>79</sup>: la regla general se refiere a todas las personas jurídicas (asociaciones, sociedades, fundaciones, etc.) tanto con o sin personalidad jurídica (art. 14.2 a) y b) de la Ley 39/2015)<sup>80</sup>. Éstas, al igual que quien actué en su nombre y representación, se encuentran obligadas a relacionarse electrónicamente con la administración<sup>81</sup>. Por lo tanto, el representante legal, al ser persona física, está igualmente sujeto a la obligación de actuar electrónicamente en el RER<sup>82</sup>.

---

<sup>77</sup> Vid. art. 14 de la LO 39/2015 y art. 3 del RD 203/2021

<sup>78</sup> Murillo Muñoz, 78

<sup>79</sup> Para un acercamiento a ese debate puede verse José Daniel Pelayo Olmedo. *Una nueva regulación del Registro de Entidades Religiosas: entre el control y la gestión de la libertad en el tratamiento de la diversidad religiosa*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.

<sup>80</sup> En todo caso, algunos autores consideran que no disponer de personalidad jurídica podría implicar especificidades en la aplicación de esta regla, vid. Herrera Ceballos, 2020, 345.

<sup>81</sup> Vid. art. 14 de la Ley 39/2015 y 3 del RD 203/2021.

<sup>82</sup> Para reforzar su carácter preceptivo, la norma ha previsto un procedimiento de requerimiento de actuación electrónica que consiste en requerir al sujeto obligado a relacionarse electrónicamente a presentar su solicitud por el procedimiento electrónico previsto, cuando así no lo haga,teniéndole por desistido/a si en el plazo de 10 días no subsana presentado su solicitud electrónicamente, emitiendo siempre y en todo caso la correspondiente resolución de desistimiento, vid. Art. 14.1 del RD 203/2021, teniendo en cuenta, además, que, en caso de subsanación, el propio precepto prevé que la fecha de presentación de la solicitud será la que se produzca la subsanación presentación de la solicitud en la sede electrónica, vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 174. Ésta sería la situación aplicable a los procedimientos registrales del RER, debiendo presentarlo a través del medio habilitado a tal efecto, la Sede electrónica y los espacios propios para cada procedimiento, que utiliza el Registro electrónico del Ministerio de la Presidencia como Registro específico de control y gestión del servicio. En todo caso la cuestión del carácter inequívoco de la Sede electrónica como único medio válido quedaría en la interpretación que demos al art. 37.4 del RD 203/2021 en combinación con el art. 16.8 de la

Como sabemos también, la condición de representante legal es uno de los actos inscribibles en el RER, previstos desde su reforma en 2015<sup>83</sup>, por lo tanto, su condición de sujeto legitimado como solicitante puede y debe chequearse con la información que obra en el Registro<sup>84</sup>. Como consecuencia de la digitalización en el RER, el proceso de verificación en la presentación de una solicitud se puede realizar de forma automática, eso sí, introduciendo el certificado o firma electrónica válida para garantizar el acceso, identificación y autenticación del sujeto. Pero en el caso de una primera inscripción, o cuando se produzcan modificaciones estatutarias en quien ostenta esa posición nos encontraremos con variaciones respecto a lo inscrito o ni siquiera constará<sup>85</sup>, por lo que no puede/debe darse el chequeo de la legitimación y ésta deberá ser verificada a través de la documentación fehaciente aportada por la entidad. En todo caso, el sujeto debe utilizar los sistemas de identificación electrónica previstos en la normativa general para acreditar su identidad y, por lo tanto, la novedad frente al sistema de identificación presencial es la aplicación de los sistemas de identificación, legitimación y autenticación electrónica.

#### b) Sistemas de identificación electrónica

Según la normativa general, para acceder a los procedimientos electrónicos se utilizará un sistema de registro previo que permita garantizar la identidad y seguridad del interesado<sup>86</sup> en un contexto de comunicación segura. Paúl, Martín, Carbonell y Roger opinan que la comunicación puede considerarse segura cuando se reúnen las siguientes condiciones: confidencialidad, integridad, autenticación e irrefutabilidad<sup>87</sup>. Para alcanzar

---

Ley 39/2015, según los cuales «no se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación» (16.8 Ley 39/2015) y «en estos supuestos, el órgano administrativo competente para la tramitación del procedimiento comunicará esta circunstancia al interesado e informará de los requisitos exigidos por la legislación específica aplicable» (art. 37.4 del RD 203/2021).

<sup>83</sup> Vid. art. 3 del RD 594/2015.

<sup>84</sup> Esto se produce, principalmente, cuando la actuación está automatizada, como vimos en la solicitud de certificado de inscripción y representación legal.

<sup>85</sup> Murillo Muñoz, 89 y 90

<sup>86</sup> Vid. art. 26 del RD 203/2021.

<sup>87</sup> Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 186.

todas estas características, la identificación del interesado se realizará por medio de los siguientes sistemas admitidos por la norma:

- Certificados electrónicos cualificados de firma electrónica, que deberán ser expedidos por prestadores de servicios de firma incluidos en Lista de confianza de prestadores cualificados de servicios de confianza.
- Certificados electrónicos cualificados de sello electrónico, también expedidos por prestadores de servicios incluidos en la lista anterior.
- Sistema de clave concertada<sup>88</sup>.

Consideramos *prestador de servicios* a quien se encarga de facilitar al usuario un certificado electrónico, entendido como «tarjeta personalizada» de identificación de cada persona que incluye, junto a la identificación del sujeto, «... la clave pública que le corresponde. El prestador respalda el certificado con su propia firma electrónica»<sup>89</sup> y la administración se encarga de validar el listado de prestadores de confianza<sup>90</sup>.

Por su parte, y de conformidad con la normativa europea, en el caso de la firma electrónica, podemos encontrarnos con<sup>91</sup>:

- a) una *firma electrónica* en sentido estricto, definida como «datos electrónicos anejos a otros datos electrónicos o asociados de manera lógica con ellos que utiliza el firmante para firmar»;
- b) una *firma electrónica avanzada*, es decir: vinculada al firmante de manera única, que permite su identificación, creada utilizando datos con un alto nivel de confianza del firmante, bajo su control exclusivo, y vinculada con los datos firmados, de manera que cual-

<sup>88</sup> Vid. art. 9.2 de la Ley 39/2015 y 26 del RD 203/2021.

<sup>89</sup> Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 193 y 194.

<sup>90</sup> En el caso español, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital es quien desempeña la competencia de establecer, mantener y actualizar el listado de prestadores de certificados de servicios de confianza, tal y como previene el art. 16 de la *Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza*. Dicho listado se encuentra disponible en <https://sede.serviciosmin.gob.es/Prestadores/Paginas/Inicio.aspx> (consultado el 15 de agosto de 2023).

<sup>91</sup> Sobre estos sistemas vid. Juan Francisco Rodríguez Ayuso. “Instrumentos cualificados para el Registro identificativo en el entorno de la E-administración pública”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 210 (2021): 170-174.

quier modificación posterior de ellos pueda ser claramente identificada;

- c) una *firma electrónica cualificada*, una firma electrónica avanzada creada mediante un dispositivo cualificado de creación, un certificado electrónico cualificado, como previene la normativa española, que será expedido por un prestador de servicios de confianza al que el organismo de supervisión<sup>92</sup> le ha concedido cualificación<sup>93</sup>. La diferencia entre certificado electrónico de firma y uno de sello es que el primero está destinado a las personas físicas, mientras que los segundos son para personas jurídicas. Así, el certificado electrónico cualificado de personas física deberá contener una información específica: su nombre y apellidos, su DNI, NIE o NIF. Por su parte, el certificado electrónico cualificado de sello electrónico para persona jurídica incluirá su denominación y NIF. Cuando el certificado sea de un representante, será de firma y deberá contener: denominación y NIF de la persona jurídica a la que representa, nombre, apellidos y DNI, NIE o NIF de quién actúa como representante<sup>94</sup>.

En el caso del Registro de entidades religiosas, el sistema de acceso e identificación se realiza a través de *cl@ve*<sup>95</sup>, una plataforma e identificación, autenticación y firma electrónica, por el sistema de claves concertadas ante organismos de la AGE, que permite la utilización del DNI y certificado electrónico, la clave permanente y la clave pin de uso limitado en el tiempo<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> En nuestro caso, el organismo encargado de supervisar y controlar será El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, vid. art. 14 de la *Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza*.

<sup>93</sup> Sobre firma electrónica vid. Tardío Pato, 24 a 38. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 198 y 199.

<sup>94</sup> Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 202.

<sup>95</sup> Disponible en [https://clave.gob.es/clave\\_Home/dnin/queEs.html](https://clave.gob.es/clave_Home/dnin/queEs.html) (consultado el 15 de agosto de 2023), para un detalle del procedimiento vid. Tardío Pato, 42 y 43.

<sup>96</sup> Para conocer la definición y uso de cada uno de ellos vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 206.

## c) Actuación electrónica por medio de terceros

Como hemos venido diciendo, la relación electrónica puede realizarse directamente o por medio de representación. La representación de un interesado en un procedimiento administrativo realizado electrónicamente puede ejercerse por una persona física o jurídica, siempre que disponga de certificado electrónico o clave adecuada para desarrollar un procedimiento de identificación electrónico, la cuestión reside en cómo acreditar electrónicamente la representación. En general, podrá acreditarse por cualquier medio válido en derecho y en concreto:

- Mediante un apoderamiento *apud acta*, comparecencia personal, en este caso ante las oficinas de asistencia en materia de registros, o compareciendo en la correspondiente sede electrónica o sede electrónica asociada<sup>97</sup>.
- Mediante su inscripción, como tal, en el Registro electrónico general de apoderamientos o, en su caso, en uno específico que disponga la propia unidad o departamento.
- Mediante el uso de un certificado cualificado de representante, más propio de las personas que ejercen la representación de personas jurídicas.
- Mediante documento público notarial o inscripción practicada en el Registro mercantil.

Además, con carácter general o específico, la administración también podrá habilitar a determinadas personas, físicas o jurídicas, para realizar ciertas transacciones en nombre de otras personas. Este conjunto de trámites electrónicos que podrán realizarse por esas personas habilitadas

---

<sup>97</sup> A la vista de esta clara distinción entre ambos sistemas, el profesor Tardío considera que para la acreditación por comparecencia telemática debería considerarse suficiente «... la presentación, por el representado, de un simple escrito en el correspondiente Registro electrónico común, con su identificación y firmas electrónicas, [...], en el que expresamente declare este ante la administración competente para el procedimiento a tramitar, que nombra representante suyo, [...] al que [...] especifica con sus datos personales e identificativos. [...] Pero lo anterior no tiene mucho sentido práctico, [...] si queremos que quede inscrito en el correspondiente registro electrónico de apoderamiento, lo que tiene más sentido es acreditarlo directamente mediante su inscripción en el citado registro», vid. Tardío Pato, 48 y 49.

deberá ser expresamente publicado por las unidades responsables en sus correspondientes sedes electrónicas<sup>98</sup>.

Para constatar el cumplimiento de los requisitos para la legitimación de la representación en la relación administrativa electrónica, también se han habilitado unos servicios específicos:

- Primero, el Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado<sup>99</sup>, donde se inscribirán los apoderamientos otorgados *apud acta* a favor de representante para actuar, en nombre del interesado, ante las Administraciones públicas en general, ante un organismo público concreto o entidad de derecho público vinculada a éste, pero que no cuente con un registro electrónico específico o para la realización de trámites específicos y determinados. Ambos registros, general y específico de cada organismo público, deberán ser interoperables entre sí y los datos que figuren en él no serán públicos, sólo el interesado podrá acceder a la información de los apoderamientos en los que sea poderdante o apoderado<sup>100</sup>.

Esta posibilidad, opina la profesora Murillo, abre en el procedimiento registral de entidades religiosas «... una posibilidad interesante para muchas comunidades religiosas cuyos representantes legales son mayores o no conocen bien la lengua o tienen cualquier dificultad para, de forma electrónica, poder intervenir en la Administración y en particular ante el RER»<sup>101</sup>.

- Segundo, el certificado electrónico cualificado de representante, emitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 y el anexo primero del Reglamento de la Unión Europea 910/2014 (Reglamento eIDAS)<sup>102</sup>.
- Tercero, la acreditación y verificación de las representaciones que resulten de un documento público notarial, para lo que el interesado deberá aportar la propia certificación notarial o, en su de-

<sup>98</sup> Vid. artículo 32 del Real Decreto 203/2021

<sup>99</sup> Vid. art. 6 de la Ley 39/2015.

<sup>100</sup> Vid. todo en art. 33 del RD 203/2021.

<sup>101</sup> Murillo Muñoz, 80 y 81.

<sup>102</sup> La aceptación de esta clase de certificados estará sujeta a los términos previstos en el propio reglamento eIDAS, a la Política Marco de Firma Electrónica y de Certificados a que hace referencia el Esquema Nacional de Interoperabilidad y, además, a los requisitos que dispone cada Administración, vid. art. 34 del RD 203/2021.

fecto, el código seguro o cualquier otro sistema de acceso y verificación del documento que lo contenga<sup>103</sup>. El Consejo General del Notariado habilitará una dirección electrónica que permita la verificación de la autenticidad e integridad del documento aportado para acreditar la representación o acceder a los metadatos<sup>104</sup>.

- Cuarto, por último, la habilitación general o específica por parte de la Administración General del Estado y sus organismos públicos<sup>105</sup>, para que determinadas personas físicas o jurídicas debidamente autorizadas puedan realizar transacciones electrónicas en nombre y representación de personas jurídicas mediante convenios firmados entre el ministerio, el organismo público con la entidad de derecho público vinculada y la organización, entidad o persona jurídica de la que se trate<sup>106</sup>. En el convenio deberán figurar los procedimientos y trámites para los que ha sido habilitado el representante, las condiciones y las obligaciones aplicables a la entidad firmante y las personas físicas o jurídicas habilitadas. Los trámites electrónicos que podrán realizarse mediante esta representación deberán estar publicados en el PAgE y en las sedes propias del organismo o entidad que haya firmado el convenio<sup>107</sup>.

#### d) Notificaciones y comunicaciones electrónicas

La siguiente característica distintiva de la administración electrónica es el nuevo modo en que se produce la comunicación entre administración y administrado. Sin una regulación específica en el RD 594/2015, salvo la obligatoria emisión de emitir y comunicar la resolución en los plazos establecidos<sup>108</sup>, debemos acudir a la normativa general para constatar

<sup>103</sup> Vid. art. 35 del RD 203/2021.

<sup>104</sup> En: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/verPestanaGeneral.htm?idIniciativa=notaria#.ZGEpkexByqB>

<sup>105</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 5.7 de la Ley 39/2015.

<sup>106</sup> Este convenio se desarrollará conforme a lo previsto en el capítulo VI del título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

<sup>107</sup> Todo lo referido a esta posibilidad de habilitación mediante convenio viene regulado en el art. 36 del RD 203/2021. Sobre los sistemas de acreditación puede verse: Blanca Lozano Cutanda y Ander de Blas Galbete. "El nuevo Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos". *Diario La Ley*, 9833 (2021): 3.

<sup>108</sup> Según el art. 21.2 de la Ley 39/2015: «El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente

las características esenciales del proceso de notificación: en lo referido a la resolución, deberá comunicarse dentro de los diez días desde que se dicta el acto para comunicarlo, la resolución deberá contener el texto íntegro de la resolución, indicando si pone fin o no a la vía administrativa, los recursos que proceden, la vía, el órgano y plazo para presentarlos<sup>109</sup>. Pero, además, de esta comunicación consustancial al procedimiento, durante la tramitación pueden darse otras comunicaciones y notificaciones como la apertura de alegaciones por parte del interesado<sup>110</sup>, la práctica de prueba<sup>111</sup> o al trámite de audiencia<sup>112</sup>, etc. y, sin duda, la que más habitualmente se produce en los procedimientos, un requerimiento de subsanación de defectos formales<sup>113</sup>.

Las notificaciones y comunicaciones correspondientes al procedimiento ya no se realizan por escrito y físicamente a la dirección postal del solicitante o interesado, sino que deberán realizarse electrónicamente, incluyendo, en todo caso, los requisitos imprescindibles para el procedimiento: la fecha hora efectiva de inicio del cómputo de plazos; la fecha en que la solicitud ha sido recibida en el órgano competente; el plazo máximo para resolver y para la práctica de notificaciones de los actos que pongan término al procedimiento y los efectos de silencio administrativo<sup>114</sup>.

Se podrán recibir las comunicaciones a través de dos canales que no son excluyentes, de manera independiente o incluso por ambos al mismo

---

procedimiento» para a continuación fijar un plazo máximo de seis meses y un estándar de tres meses, que se aplicará cuando la normativa específica no lo fije. Si bien, nuestro RD 594/2015 sí lo hace, aunque en los márgenes señalados, fijando un plazo de 6 meses para resolver la solicitud de inscripción y 3 meses para el resto de procedimientos, vid. arts. 11, 13.3, 15.3, 16.3, 17.4, 18.4 y 20.3 del RD 594/2015

<sup>109</sup> Vid. art. 40 de la Ley 39/2015. Vid. María Inmaculada Marcos Ramón. Las notificaciones y las publicaciones electrónicas en el procedimiento administrativo. En *La digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso administrativos*, 117-139, vid. p. 121. Navarra: Aranzadi, 2022.

<sup>110</sup> Vid. art. 76 de la Ley 39/2015.

<sup>111</sup> Vid. art. 78 de la Ley 39/2015

<sup>112</sup> Vid. art. 82 de la Ley 39/2015.

<sup>113</sup> Que incluye tanto la falta de cumplimiento en los requisitos generales establecidos en la Ley 39/2015 para las solicitudes que se inician a instancia de parte, art. 66 de la Ley 39/2015, o de responsabilidad patrimonial art. 67 de la Ley 39/2015, como los propios establecidos por la normativa del RER para cada procedimiento, vid. art 22 del RD 594/2015.

<sup>114</sup> Vid. Art. 41 del RD 203/2021.

tiempo, estando sincronizados<sup>115</sup>. La notificación, por lo tanto, se puede practicar por:

- a) la sede electrónica propia del organismo o entidad de derecho público vinculada a la administración donde se aloje el tramitador electrónico del procedimiento;
- b) la DEHú<sup>116</sup>, que debe funcionar simultáneamente con el resto de sistemas fijados por cada administración para sus procedimientos electrónicos y éstos, bajo la responsabilidad de cada órgano, deberán ser interoperables con ella.

Con la puesta a disposición de la notificación en estos sistemas, se entenderá cumplida la obligación de notificar en el plazo establecido que pesa sobre la administración. Las notificaciones se entenderán efectivamente practicadas:

- cuando se acceda al contenido por parte del interesado o solicitante, es decir, por su comparecencia debidamente autenticado;
- por rechazo expreso;
- o por rechazo por incomparecencia, que se supone transcurrido 10 días naturales desde que se produjo la puesta a disposición de la notificación y el interesado no haya comparecido<sup>117</sup>.

Con carácter previo el interesado será informado, tanto en la DEHú como en la Sede electrónica propia, de que su acceso al contenido, su rechazo expreso o por incomparecencia dará por efectuado el trámite de notificación y continuará el procedimiento<sup>118</sup>. Por ello, resulta necesario tener constancia de la fecha y hora de acceso al contenido, del

---

<sup>115</sup> Y es que utilizar ambos sistemas para poner a disposición del interesado las notificaciones podría dar como resultado la existencia de dos fechas distintas de comparecencia en sistemas habilitados y legítimos para la comunicación, con los correspondientes efectos sobre el cómputo del plazo. Por ello, la normativa establece que, en estos casos, se tomará como referencia, para el cómputo de plazos, la fecha y hora del sistema en el que se tiene constancia de que el interesado ha accedido al contenido o se ha rechazado la notificación en primer lugar. Vid. art. 42 del RD 203/2021. Para salvaguardar la interacción entre ambos sistemas, si el estado actual del trámite en la DEHú cambia, éste se sincronizará con la Sede electrónica. Vid. Art. 42.1, 44.6 y 45.2 del RD 203/2021.

<sup>116</sup> Vid. art. 42 del RD 203/2021.

<sup>117</sup> Vid. Art. 43 de la Ley 39/2015.

<sup>118</sup> Vid. art. 44 del RD 203/2021.

rechazo expreso o del transcurso de diez días naturales, algo que, en la práctica del RER y del resto de administraciones, se produce mediante la emisión de un documento, el justificante de registro, en el que figuren esos datos y otros imprescindibles para la identificación procedimiento<sup>119</sup>. Así, cuando el interesado comparece en la Sede electrónica o en la DEHú se generará un *acuse de recibo*, donde constarán los datos de identificación del interesado, el acto notificado, la fecha, la hora de puesta a disposición de la notificación por parte de la administración y de la comparecencia por parte del interesado, un documento que permite acreditar la comparecencia, o el rechazo, a efectos de futuras acciones<sup>120</sup>.

Como medida de apoyo para facilitar el acceso a las notificaciones en el proceso de notificación electrónica, la administración remitirá al interesado un aviso de la puesta a disposición de la notificación en los canales electrónicos habilitados<sup>121</sup>. Este aviso de puesta a disposición se remitirá a la dirección de correo electrónico comunicado voluntariamente por el interesado para la realización de los trámites administrativos correspondientes al procedimiento. Es responsabilidad del propio interesado asegurarse de que el correo electrónico facilitado para la tramitación del expediente se encuentra activo y que dispone de acceso a él, siendo su obligación comunicar a la administración, cuando se produzca y siga vivo el procedimiento, que dicho correo ha dejado de estar operativo o que ya no tiene acceso a él, para que el aviso no se realice a través de ese correo electrónico<sup>122</sup>. Está permitido en la normativa sobre procedimiento administrativo electrónico que la administración elabore una base de datos con correos electrónicos de contacto para la práctica de avisos de puesta a disposición de notificaciones<sup>123</sup>.

En el caso de que por problemas técnicos el aviso no se practicara o no se recibiera, esta falta no invalidará la notificación, ya que este aviso se considera meramente informativo y la notificación realizada en la Sede o en la DEHú se considerará plenamente válida<sup>124</sup>.

---

<sup>119</sup> Vid. Art. 44 del RD 203/2021.

<sup>120</sup> Vid. art. 42 del RD 203/2021.

<sup>121</sup> Tardío Pato, 75.

<sup>122</sup> Vid. Art. 43 del RD 203/2021.

<sup>123</sup> Vid. Art. 43 del RD 203/2021.

<sup>124</sup> Vid. art. 43 del RD 203/2021.

### 3. LA FORMACIÓN DE EXPEDIENTES Y EL ARCHIVO ELECTRÓNICO DE LA DOCUMENTACIÓN

#### 3.1. LA RECEPCIÓN DE DOCUMENTACIÓN A TRAVÉS DE REGISTROS ELECTRÓNICOS, SU PROCESAMIENTO Y ARCHIVO

El *protocolo o expediente registral* se forma con la documentación aportada por el interesado, junto a su solicitud, y por aquélla que se genera desde la Administración durante el tracto procedimental de cualquiera de los procedimientos que realiza la entidad a lo largo de su vida registral. Inicialmente, desde que se produjo la actualización normativa, tanto general como específica, en 2015, la digitalización de la documentación está asegurada, ya que la presentación y recepción de esa documentación en los procedimientos electrónicos debe realizarse a través de los canales y recursos electrónicos, donde quedará constancia de la fecha de entrada y salida de los documentos, se almacenarán, estarán disponibles y podrán ser tratados.

Para presentar la solicitud a través de la Sede electrónica, la administración ha optado por la utilización de formularios electrónicos con campos de relleno que determinan la información que debe aportar el ciudadano, incluyendo un apartado para incorporar los documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Tratando de sistematizarlos, desde la perspectiva del contenedor, el RD 594/2015 requiere la inclusión de:

- a) documentos privados donde se contenga la información necesaria de la entidad religiosa: desde los datos de identificación, domicilio, órganos de gobierno, representación, etc., hasta los derechos y deberes de sus socios, forma disolución, altas y bajas, etc. de la entidad —como una particularidad específica del procedimiento de inscripción o de modificación total de estatutos—;
- b) documentos privados donde se acredite la realización del acto que se pretende inscribir —sea la constitución de una entidad, la modificación de sus estatutos, el cambio de titularidad en la representación legal, etc.—, y que identifica como las actas de reuniones o los certificados de sus acuerdos, emitidos por la persona competente desde el punto de vista interno para hacerlo;
- c) documentos públicos o privados que contengan autorizaciones de autoridades competentes, de apoderamientos, etc.;
- d) un documento que eleve a público los documentos anteriores y le otorgue la requerida fehaciencia.

Más allá de que estos documentos se deberán digitalizar para anexarlos al formulario electrónico, no se ha determinado, hasta el momento, ningún formato específico (archivo PDF, DOC, JPEG, etc.). Las posibilidades de entrega pueden ser múltiples: a) que todos los documentos se integren dentro de un protocolo notarial digitalizado y sea éste el que se incluya como anexo, por ello se ha previsto en el formulario un apartado específico denominado «escritura pública»; o b) que la documentación se disgregue según la voluntad de interesado, presentándose en documentos separados, donde sí se establece una limitación cuantitativa, sólo cinco documentos anexados—incluyendo los destinados a la escritura pública y a los certificados—. Técnicamente, tanto en uno como en otro caso, el límite máximo de tamaño del archivo es de 10 Mb y si el/los archivo/s necesario/s para el procedimiento excediera dicha limitación, podría acudir a un sistema de intercambio de ficheros a través de un repositorio digital de titularidad pública<sup>125</sup>.

En este proceso intervendrá la tradicional figura de los Registros, pero en esta ocasión un Registro electrónico<sup>126</sup>. Ese Registro electrónico cumple dos funciones esenciales:

- Garantizar la relación entre ciudadano y Administración, asegurando la certeza de la presentación de la solicitud y su documentación, la fecha en que se produce, la integridad del contenido, etc.
- Asegurar la trazabilidad del procedimiento y de la documentación asociada, apoyando la transparencia en la función administrativa<sup>127</sup>.

Pues bien, a través del Registro correspondiente<sup>128</sup> los interesados podrán presentar:

- a) documentos electrónicos normalizados de los servicios, procedimientos y tramites específicos de ese registro según su normativa, cumplimentados conforme a los formatos preestablecidos;
- b) cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta a los anteriores y dirigida a cualquier administración pública<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> Vid. art. 39.4 del RD 203/2021

<sup>126</sup> Vid. art. 37.1 del RD 203/2021.

<sup>127</sup> Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 222.

<sup>128</sup> La normativa general prevé la existencia de un Registro Electrónico para toda la Administración General del Estado y, por lo tanto, sus anotaciones tendrán plena eficacia y validez para todas las administraciones, vid. art. 38 del RD 203/2021. Junto a esta herramienta general, cada administración podrá disponer su/s propio/s Registro general, que será plenamente interoperables, vid. art. 37.1 del RD 203/2021.

<sup>129</sup> Vid. art. 37.3 b) del RD 203/2021.

Dado que en la normativa general sobre procedimiento administrativo no se recoge una definición general de documento electrónico, podríamos partir de la idea de que documento electrónico sería toda aquella «... información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado»<sup>130</sup>. La documentación deberá entregarse en los formatos preestablecidos, siendo competencia de la administración encargada de la gestión y tramitación de los expedientes y, por lo tanto, titular del Registro, la determinación de los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por el interesado en el Registro<sup>131</sup>, cumpliendo, en todo caso, los requisitos previstos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad<sup>132</sup> (para garantizar la interoperabilidad<sup>133</sup> propia de los registros).

Lo que sí se determina es la configuración legal del «documento electrónico administrativo»<sup>134</sup>. Más allá de reproducir en este momento sus características, esta previsión nos permite, siguiendo la Guía de la NTI del Documento electrónico, identificar los siguientes tipos de documentos que pueden formar parte de la tramitación en un procedimiento administrativo electrónico:

- Documentos de decisión (resoluciones, acuerdos, contratos, etc.).
- Documentos de transmisión (notificaciones, acuses de recibo, comunicaciones, etc.).
- Documentos de constancia (certificados, actas de constancia, diligencias, etc.).

---

<sup>130</sup> Guía NTI del Documento electrónico, cfr. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 243.

<sup>131</sup> Por ello, cuando habiéndose preestablecido esos formatos y estándares específicos el interesado no los cumpliera, la administración competente podrá requerirle para que lo subsane en un plazo de diez días, teniendo por desistido de no hacerlo, vid. art. 14.2 del RD 203/2021. Igualmente, si durante la presentación de documentos se detectara que existe un código malicioso que pueda afectar a la integridad y seguridad del sistema, se prevé la posibilidad de requerir subsanación por parte del interesado, vid. art. 39 del RD 203/2021

<sup>132</sup> Vid. art. 39 del RD 203/2021.

<sup>133</sup> Entendida como «... la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que estos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos», vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 114.

<sup>134</sup> Vid. art. 26 de la Ley 39/2015 y en el artículo 46 del RD 203/2021.

- Documento de juicio (informes).
- Documentos del ciudadano (solicitudes, alegaciones, comunicaciones, etc.).
- Otros<sup>135</sup>.

Tomando lo dicho hasta ahora, podemos afirmar que «... el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla» formará el *expediente electrónico de un entidad religiosa*, quedando excluidos la información auxiliar o de apoyo de las aplicaciones, ficheros y bases de datos, las notas, los borradores, las opiniones, resúmenes, comunicaciones o informes internos entre administraciones, etc.<sup>136</sup>. Este *protocolo*, será almacenado, conservado, archivado y tratado por la unidad competente (en nuestro caso el RER) y cuando sea necesario transmitir ese expediente a otra unidad administrativa se hará cumpliendo las normas ENI<sup>137</sup>, acompañado de un índice para garantizar la integridad e inmutabilidad del expediente<sup>138</sup>.

Pero, en la práctica, no sólo el uso directo de los registros electrónicos por parte del interesado permite incorporar la documentación y formar el expediente electrónico. Esta documentación puede provenir

<sup>135</sup> Cfr. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 245.

<sup>136</sup> Vid. art. 70 de la Ley 39/2015.

<sup>137</sup> «El ENI establece su prevalencia sobre cualquier otro criterio en la utilización de los medios electrónicos. Si bien, con posterioridad, esta es completada con hasta 12 normas técnicas de interoperabilidad desarrolladas por la Secretaría de Estado para la Función Pública, instaurando un modelo de interoperabilidad unitario y rígido (Gamero, 2020: 87). Las normas técnicas de interoperabilidad tratan asuntos que van desde el catálogo de estándares aplicables por las Administraciones Públicas (16); los metadatos mínimos obligatorios que deben incluir los documentos electrónicos (17); los formatos aplicables a la estandarización de documentos (18); la estructura y el formato del expediente electrónico (19); los formatos de firma y algoritmos a utilizar para la validez de la firma electrónica (20); los protocolos de intermediación de datos (21); la relación de modelos de datos (22); las políticas de gestión de documentos electrónicos (23); los requisitos de conexión a la red de las comunicaciones de las Administraciones (24); los procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos (25); el modelo de datos para el intercambio de asientos entre las entidades registrales (26); y la reutilización de recursos de información (27)». Ariana Expósito Gázquez. «El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados». *Revista Vasca de Administración Pública* 122 (2022): 54-55.

<sup>138</sup> Tardío Pato, 106.

de un proceso de digitalización realizado sobre un documento físico en soporte no electrónico, que deberá ser realizado por los funcionarios habilitados en las oficinas de asistencia en materia de registro e incluidos en el Registro de funcionarios habilitados<sup>139</sup>, cumpliendo también, en su digitalización, con las normas y requisitos de interoperabilidad<sup>140</sup>. Los documentos que provengan de ese proceso de digitalización<sup>141</sup>, tendrán la consideración de copia electrónica auténtica, con la misma validez y eficacia que los documentos originales que, una vez digitalizados, serán devueltos a los interesados<sup>142</sup> o, en su defecto, podrán ser conservados durante un plazo de 6 meses, quedando a disposición del interesado para

---

<sup>139</sup> En un proceso manual o automatizado, vid. Art. 27.1 párrafo 3º y 4º de la Ley 39/2015.

<sup>140</sup> Vid. art. 39.3 del RD 203/2021

<sup>141</sup> Definido como «... el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento», vid. art. 27. 3 b) segundo párrafo de la Ley 39/2015.

<sup>142</sup> Vid. art. 39 del RD 203/2021. «Para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas:

a) Las copias electrónicas de un documento electrónico original o de una copia electrónica auténtica, con o sin cambio de formato, deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

b) Las copias electrónicas de documentos en soporte papel o en otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, requerirán que el documento haya sido digitalizado y deberán incluir los metadatos que acrediten su condición de copia y que se visualicen al consultar el documento.

Se entiende por digitalización, el proceso tecnológico que permite convertir un documento en soporte papel o en otro soporte no electrónico en un fichero electrónico que contiene la imagen codificada, fiel e íntegra del documento.

c) Las copias en soporte papel de documentos electrónicos requerirán que en las mismas figure la condición de copia y contendrán un código generado electrónicamente u otro sistema de verificación, que permitirá contrastar la autenticidad de la copia mediante el acceso a los archivos electrónicos del órgano u Organismo público emisor.

d) Las copias en soporte papel de documentos originales emitidos en dicho soporte se proporcionarán mediante una copia auténtica en papel del documento electrónico que se encuentre en poder de la Administración o bien mediante una puesta de manifiesto electrónica conteniendo copia auténtica del documento original», vid. Art. 27.3 de la Ley 39/2015.

que pueda recogerlos. Transcurrido el plazo máximo de conservación, se procederá a su destrucción o eliminación<sup>143</sup> conforme a las competencias del Ministerio de Cultura y Deporte o el órgano competente de la comunidad autónoma<sup>144</sup>. En todo caso se estará a lo dispuesto en la legislación vigente sobre conservación y destrucción del patrimonio documental y bibliográfico de la Administración<sup>145</sup> y en el seno de la AGE su destrucción se realizará de conformidad con el *RD 1164/2002 de conservación del patrimonio documental*<sup>146</sup>.

Por lo tanto, estas *copias electrónicas*<sup>147</sup> *auténticas* tendrán la misma validez que los documentos originales, surtirán efectos exclusivamente

---

<sup>143</sup> «1. A los efectos de este Real Decreto se entiende por eliminación de documentos la destrucción física de unidades o series documentales por el órgano responsable del archivo u oficina pública en que se encuentren, empleando cualquier método que garantice la imposibilidad de reconstrucción de los mismos y su posterior utilización. La eliminación de documentos sólo podrá llevarse a cabo, tras el correspondiente proceso de valoración documental, según se establece en los artículos siguientes.

2. Se entiende por valoración documental el estudio y análisis de las características históricas, administrativas, jurídicas, fiscales e informativas de la documentación.

El proceso de valoración establecerá los plazos de transferencia, la posible eliminación o expurgo y el régimen de accesibilidad de la documentación.

3. Conforme a lo que se dispone en el presente Real Decreto, la eliminación podrá condicionarse a la conservación, en soporte diferente al original en que fueron producidos, de los documentos y series documentales en los que concurran los siguientes requisitos:

a) Que el soporte original carezca de valor histórico, artístico o de otro carácter relevante que aconseje su conservación y protección.

b) Que en el soporte original no figuren firmas u otras expresiones manuscritas o mecánicas que confieran al documento un valor especial o que supongan el contenido esencial del documento por su valor probatorio de derechos y obligaciones», vid. art. 2 del *Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original* (en adelante *RD 1164/2002 de conservación del patrimonio documental*).

<sup>144</sup> Vid. art. 53. 1 y 2 del *RD 203/2021*.

<sup>145</sup> Vid. art. 55 de la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*.

<sup>146</sup> Vid. art. 53. 5 del *RD 203/2021*.

<sup>147</sup> Vid. Á. E. Paúl, J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell y C. G. Roger, 256 a 258.

administrativos, con validez en todas las administraciones<sup>148</sup> y tendrán la consideración de patrimonio documental<sup>149</sup>.

### 3.2. DOCUMENTACIÓN Y ARCHIVO ELECTRÓNICO DEL RER

El archivo de todos estos documentos intercambiados por registro, de uno u otro origen, corresponderá al órgano competente y durante el plazo que se determine en su normativa<sup>150</sup>. Para su conservación y archivo, cada administración generará y mantendrá un archivo electrónico único<sup>151</sup>, definido como «... el conjunto de sistemas y servicios que sustenta la gestión, custodia y recuperación de los documentos y expedientes electrónicos, así como de otras agrupaciones documentales o de información una vez finalizados los procedimientos administrativos o actuaciones correspondientes»<sup>152</sup>. La conservación de los documentos electrónicos se realizará de forma que permita su acceso, comprendiendo al menos su identificación, contenido, metadatos, firma, estructura y formato y será posible la inclusión de su información en bases de datos<sup>153</sup>. La gestión del archivo electrónico único garantizará la autenticidad, conservación, integridad, confidencialidad, disponibilidad y la cadena de custodia de los expedientes y documentos, así como su acceso en las condiciones legales aplicables<sup>154</sup>. Durante su conservación los documentos entregados y los datos que contengan, no podrán ser utilizados para fines distintos a los que figuren en la normativa específica que regule el procedimiento para el que han sido entregados en el registro<sup>155</sup>.

---

<sup>148</sup> Vid. art. 27. 1 y 2 de la Ley 39/2015.

<sup>149</sup> Vid. art. 54.2 del RD 203/2021

<sup>150</sup> Tardío Pato, 66.

<sup>151</sup> Vid. art. 17 de la Ley 39/2015.

<sup>152</sup> Vid. art. 55.1 del RD 203/2021.

<sup>153</sup> Vid. art. 54 del RD 203/2021.

<sup>154</sup> Vid. art. 55. 2 del RD 203/2021, donde se recoge la necesidad de adecuar-se a las «... condiciones exigidas por el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad, por la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por la legislación de archivos y patrimonio histórico y cultural y por la normativa específica que sea de aplicación, de acuerdo con lo que se desarrolle reglamentariamente».

<sup>155</sup> Vid. art. 39 del RD 203/2021.

La construcción del expediente registral electrónico en el RER sigue respondiendo a una configuración clásica. Estará compuesto, fundamentalmente por dos partes: la *ficha registral* y el *protocolo anejo*. La *ficha registral* es donde quedarán recogidos todos los datos que tengan que ver con la actividad registral desarrollada por la entidad a lo largo de su vida registral, desde datos originales de la inscripción hasta las diversas modificaciones realizadas durante el transcurso del tiempo hasta su cancelación. En esta *ficha registral* podremos encontrar datos que encuadran en cuatro categorías:

- a) datos de identificación de la entidad: denominación y domicilio social, fecha de creación, fecha de aprobación de sus estatutos;
- b) datos de su organización y funcionamiento: estatutos, naturaleza jurídica y tipo de entidad, posibles dependencias jurídicas internas y entidades incorporadas, lugares de culto, etc.;
- c) datos registrales propios del RER: número de registro, sección registral en la que se incluye, junto a los distintos asientos donde se manifiesta las modificaciones realizadas a lo largo de la vida de la entidad;
- d) datos de personas integradas en su organización y funcionamiento: cargos de los órganos de gobierno, identidad de los representantes legales, ministros de culto<sup>156</sup>.

El reflejo inmediato de su adecuación a la administración digital es que, según la modificación operada en 2015, la *ficha registral* dejará de ser elaborada en hojas normalizadas<sup>157</sup> para ser concretada por procedimientos electrónicos<sup>158</sup>. Lo mismo sucede con el archivo de la documentación. Partiendo de lo visto con anterioridad respecto a la normativa general de procedimiento administrativo electrónico, el *expediente registral electrónico* de las comunidades religiosas estará compuesto por documentos administrativos electrónicos generados de forma automática y válidamente emitidos, como pueden ser las resoluciones, notificaciones, oficios, etc. más los justificantes de asiento de entrada y salida en el Registro, los avisos de comparecencia o incomparecencia, etc., y por documentos privados. Como documentos electrónicos administrativos, estos

---

<sup>156</sup> Vid. art. 27.1 y 2. Del RD 594/2015.

<sup>157</sup> Vid. art. 7 del derogado RD 142/1981.

<sup>158</sup> Vid. art. 27 del RD 594/2015.

documentos deberán cumplir con las condiciones generales establecidas en la normativa sobre administración electrónica para válida emisión:

- «... a) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado.
- b) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.
- c) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos.
- d) Incorporar los metadatos mínimos exigidos.
- e) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable»<sup>159</sup>.

Como particularidad, debemos tener en cuenta que los documentos privados incorporados en el proceso administrativo de inscripción o anotación en el RER, aquéllos que permiten acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en cada procedimiento administrativo, habrán de ser fehacientes, por lo que mayoritariamente deberán estar elevados a escritura pública. Frente a la tradicional presentación en los registros físicos del documento original en formato papel o copia compulsada, en la actualidad éstos son o deben ser aportados principalmente en formato electrónico (de origen o por su digitalización por parte del interesado/solicitante).

Si bien, hasta la reforma del 2015, o la progresiva aplicación de la administración electrónica —con la puesta en marcha de la Sede electrónica o la utilización del Registro electrónico general como instrumento de presentación de las solicitudes—, la formación del expediente registral se realizaba en papel y durante el periodo transitorio los nuevos expedientes se nutrían de documentos elaborados, recibidos y archivos en un formato híbrido, conviviendo el archivo en papel con los documentos electrónicos. Para afrontar esta situación, nos explica la profesora Murillo, se emprendieron varias acciones<sup>160</sup>:

- La primera, incentivar el uso de la Sede electrónica como canal de relación entre las comunidades religiosas y la Administración, automatizando el procedimiento de digitalización y trabajo en un

<sup>159</sup> Vid. art. 26. 2 de la Ley 39/2015.

<sup>160</sup> Todas ellas explicadas en detalle en Murillo Muñoz, 84 y 85.

entorno digital. Un proceso que se complementó con un Convenio Marco con el Colegio de Notarios para aplicar un sistema de comunicación entre la plataforma notarial y la Sede electrónica que permitía no sólo remitir el archivo de la escritura pública en formato electrónico, conteniendo los documentos privados acreditadores del cumplimiento de los requisitos, sino también completar los datos de solicitud del interesado<sup>161</sup>.

- La segunda, iniciar un proceso de digitalización de los expedientes registrales anteriores, aplicando los requisitos del esquema nacional de interoperabilidad de los archivos, que abocaría a la definitiva digitalización del archivo registral del RER, pero que, dada su complejidad por los miles y miles de documentos que forman parte de ese archivo, ha alcanzado hasta el momento en un 25%.
- Generar un nuevo modelo de identificación y unificación de los expedientes, para su indexación, conservación y consulta, aplicando un nuevo número registral que vino a sustituir el anterior, basado en un código alfanumérico, cumpliendo así con la previsión de que cada expediente se encuentre en un archivo único identificable y distinguible de los demás.

#### 4. CONCLUSIONES

Sin duda, la tecnología ha ocupado en las dos últimas décadas un espacio relevante en la vida cotidiana de las personas. La forma de comunicarnos, de relacionarnos con los demás, el medio para difundir nuestros pensamientos, de expresar nuestra forma de vida, de mostrar nuestra identidad, de solicitar y contratar servicios, de cancelarlos, de sustituirlos, de crearlos y publicitarlos, etc. ha encontrado en el entorno digital su mejor alternativa. En cierto sentido, podemos afirmar que el mundo digital se ha convertido en nuestro mundo real, al menos el medio habitual en el que nos desenvolvemos con cierta naturalidad. Con todas sus ventajas, como la ubicuidad, la sencillez, la facilidad, la inmediatez, etc., pero también con todas sus desventajas, la inseguridad, el desconocimiento, la brecha digital, la falta de control en el uso y gestión de nuestra información

---

<sup>161</sup> Para un desarrollo de su aplicación técnica y práctica vid. Herrera Ceballos, 346 y 347.

personal, etc., los seres humanos nos encaminamos a un exponencial uso de las redes, internet y los servicios electrónicos en cualquiera de las actividades que desarrollamos habitualmente. Como parte tan destacada y relevante de la realidad, todos los servicios, sus proveedores y los procedimientos para hacerlos efectivos se han adaptado gradualmente a esta realidad, hasta llegar a un momento en que su digitalización se ha convertido en norma, pero también en causa de ciertos desajustes, especialmente para las generaciones que no son «nativos digitales» pero sobre todo por la falta de información y conocimiento.

En este proceso, la administración pública española lleva varios años haciendo los esfuerzos necesarios para implementar el uso de la tecnología como método habitual para relacionarse con los ciudadanos. Esto ha supuesto un proceso de actualización normativa constante, que debe estar acompañado de una adecuada disposición de recursos y un proceso de formación necesario para los funcionarios que participan en la prestación de los servicios. El año 2021 supuso un hito en la formalización de la administración digital con la aprobación del Reglamento de actuación electrónica, que venía a formalizar y dotar de claridad un procedimiento que, tras seis años de vigencia, ya habían asentado dos normas imprescindibles para entender el proceso de digitalización de la administración española: la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015. En este conjunto normativo quedan asentados los principios y elementos básicos para implementar el uso de las tecnologías en la relación administrativa de los españoles, de lo que ahora destacamos:

- Primero, concebirlo como un derecho del administrado y no simplemente como un compromiso de la administración de adquirir e implementar el uso de medios técnicos en su actuación cotidiana. Esta perspectiva hace que el proceso se centre no sólo en identificar, definir y caracterizar las herramientas tecnológicas que se usarán sin objetivos claros, más allá de ocuparse de atender a las formas y procedimientos que antes se venían realizando sustituyendo la intervención humana por la digital, sino que deberá ocuparse en facilitar, garantizar y proteger su uso por parte de los ciudadanos. En este proceso, resulta imprescindible los medios de contacto, información, quejas, sugerencias, etc. que acompañan normativamente a la implementación de los recursos electrónicos, pero especialmente las oficinas de atención en materia de Registros que, inexplicablemente, están previstas para las personas

que sin tener que relacionarse digitalmente con la administración lo hacen voluntariamente. Estas oficinas, además de ocupar un papel esencial en el apoyo al uso de la administración electrónica, son imprescindibles en la intervención de funcionarios habilitados para presentar solicitudes en nombre de personas que no disponen de sistemas de identificación segura, pero sobre todo para la creación de copias electrónicas auténticas de la documentación aportada por los interesados.

- Segundo, aunque aún siga atendiendo a una lógica procedimental clásica, en esa dimensión garantista del derecho de los ciudadanos, la Administración española se ha preocupado de asentar los elementos básicos en una relación administrativa ordinaria mediante su regulación digital:
  - a) respecto a la identificación del sujeto interesado o legitimado y su forma de identificación electrónica para garantizar la autenticidad y seguridad del proceso, introduciendo un sistema de identificación electrónica avanzada y un proceso de acreditación, identificación y control de los proveedores;
  - b) un sistema de acreditación y control de la participación mediante representantes o personas autorizadas que se basa un entramado de registros electrónicos, interconectados e interoperables, como el Registro de apoderamientos, el Registro de funcionarios habilitados, aplicaciones para comprobar los apoderamientos notariales, etc.;
  - c) un procedimiento de seguimiento, participación y comunicación del interesado con la Administración que garantiza igualmente su seguridad, integridad y control en el uso y disposición de los datos personales, a través de las carpetas ciudadanas, los repositorios específicos de cada unidad sobre los expedientes tramitados de su competencia y la dirección electrónica habilitada única;
  - d) la conservación y archivo digital de la documentación e información propia de los interesados referida a todo el procedimiento administrativo. Un sistema digitalizado, donde el responsable de la administración se hace cargo de la adopción de medidas técnicas y organizativas que permitan su integridad, intercambio y reutilización, así como la conservación y consulta en los límites establecidos legalmente.

- Tercero, la creación, definición, sistematización y aplicación de un conjunto de recursos y sistemas que no sólo permiten tener un mapa de actuación claro para la administración, sino también un «modelo reiterado» y asimilable en todas las administraciones que, bajo la reiterada usabilidad, hace más comprensible y cercano al ciudadano su relación electrónica con la Administración. Sin duda, el Punto de Acceso General o la Dirección electrónica Habilitada única son dos pilares de esta condición, pero la definición de las características mínimas y esenciales de las Sedes electrónicas, los sistemas de identificación, la configuración de los documentos administrativos electrónicos, la normativización de los sistemas y elementos para la notificación, de sus plazos, de cómo contabilizarlos, de cómo identificar como se produce la notificación, de cómo asegurar la interconexión cuando existen dos canales (la DEHú y la Sede electrónica) para una correcta contabilización de los plazos, vienen a solventar y aclarar, sin duda, los problemas que podrían surgir de un sistema que trasciende y mejora los tradicionales métodos de comunicación.

Todas estas herramientas, todos estos recursos, todas estas reglas y su definición han colaborado en que definitivamente se haya producido la digitalización de los procedimientos de gestión de la diversidad religiosa. Si bien, una vez visto cómo se aplican los elementos generales en el procedimiento registral de las entidades religiosas consideramos que aún deben realizarse algunas acciones:

1.º Una actualización normativa del Real Decreto 594/2015, si bien en el ámbito específicamente material del ejercicio colectivo de la libertad religiosa, pero especialmente en lo que tiene que ver con la aplicación de la administración electrónica, afrontando, sin perjuicio del desarrollo necesario, la modificación de su carácter potestativo que no se adecúa al carácter obligatorio previsto en la normativa general, para quienes las personas jurídicas (y sus representantes) deben relacionarse electrónicamente con la Administración.

2.º En ese proceso de modificación debe afrontarse la actualización y adaptación de la normativa específica del RER a los sistemas de acceso, los formularios y documentos de presentación, las formas de acreditar la representación y las consecuencias de su incumplimiento, así como los plazos y formas de validar las notificaciones electrónicas del procedimiento.

3.º Igualmente, revisar el sistema de elaboración, archivo, conservación y consulta de los expedientes registrales, teniendo en cuenta especialmente el derecho de acceso a la información pública y a los registros de los ciudadanos, así como la aplicación de la tecnología en esta fórmula.

4.º Actualizar y adecuar la Sede electrónica y la web propia de la Subdirección General de Libertad Religiosa a este nuevo contexto práctico y normativo.

## REFERENCIAS

- Castro Jover, A. “Laicidad y actividad positiva de los poderes públicos”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 3 (2003).
- Castro Jover, Adoración. “El Derecho Eclesiástico autonómico en España”. *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, n.º 1 (2001): 47-86.
- Ciáurriz Labiano, María José. “Órganos administrativos de desarrollo y gestión de la libertad religiosa”. En *Gestión pública del hecho religioso*, 195-222. Madrid: Dykinson, 2017.
- Combalía Solís, Zoila. “La Comisión Asesora de Libertad Religiosa”. En *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020): por la concordia religiosa y civil de los españoles*, coordinado por Jaime Rossell Granados y Eugenio Nasarre, 103-120. Madrid: CEU ediciones, 2020.
- Expósito Gázquez, Ariana. “El principio de interoperabilidad como base para las actuaciones y los servicios administrativos personalizados, proactivos y automatizados”. *Revista Vasca de Administración Pública* 122 (2022): 45-78. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.02>
- Fernández-Coronado González, Ana. “La posición del Estado laico ante la secularización de la sociedad española”. En *El Derecho eclesiástico del Estado: en homenaje al profesor Dr. Gustavo Suárez Pertierra*, coordinado por Dionisio Llamazares Fernández, José María Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón, María Cruz Llamazares Calzadilla, Almudena Rodríguez Moya, Fernando Amerigo Cuervo-Arango, 399-418. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021.
- Fernández Coronado, Ana y Gustavo Suárez Pertierra. “Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado”. *Laboratorio de Alternativas. Documentos de trabajo*, n.º 180 (2013).

- Fernández-Coronado González, A. “Marco comparado de la libertad religiosa en Europa”. *RDUNED*, n.º 11 (2012): 279-316.
- Fernández-Coronado González, Ana. “Sentido de la cooperación del Estado laico en una sociedad multireligiosa”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 19 (2009).
- Fernández-Coronado González, Ana. “La Ley Orgánica de Libertad religiosa en la nueva realidad social española: funciones de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa”. En *Comisión Asesora de Libertad Religiosa: Realidad y futuro*, 23-68 Madrid: Ministerio de Justicia, 2009.
- Fernández-Coronado, Ana. “Reflexiones en torno a la función del Registro de entidades religiosas. (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la iglesia de la scientology)”. *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, n.º 7 (2007): 387-402.
- Ferreiro-Galguera, Juan. “Los órganos de la Administración Española encargados de la relación jurídico-técnica con la Santa Sede: la Dirección General de Asuntos Religiosos y la Subdirección de Relaciones con la Santa Sede”. En *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario: Almería 7-9 de noviembre de 2007*, coordinado por María del Mar Martín Agudo, María Mercedes Salido López y José María Vázquez García-Peñuela, 279-312. Granada: Comares, 2008.
- García García, Ricardo. “Una nueva Comisión Asesora de Libertad Religiosa para los retos del siglo XXI en materia de Libertad Religiosa. El nuevo Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la CALR”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 30 (2014): 175-225.
- Herrera Ceballos, E. “Religiones en clave de parodia (a propósito de la inscripción registral de la ‘Iglesia del Monstruo del Espagueti Volador’ y de ‘Colegiao de los Infieles a CROM’)”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 57 (2021).
- Herrera Ceballos, E. “La digitalización del Registro de Entidades Religiosas”. En *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, editado por José María Vázquez García-Peñuela e Isabel Cano Ruiz, 339-352. Granada: Comares, 2020.
- Lozano Cutanda, Blanca y Ander de Blas Galbete. “El nuevo Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos”. *Diario La Ley* 9833, (2021): 3.

- Llamazares Fernández, Dionisio y M.<sup>a</sup> Cruz Llamazares Calzadilla. *Derecho de la libertad de conciencia I. Conciencia, tolerancia y laicidad*. 4.<sup>a</sup> ed. Navarra: Thomson Reuters, 2011.
- Marcos Ramón, María Inmaculada. Las notificaciones y las publicaciones electrónicas en el procedimiento administrativo. En *La digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso administrativos*, 117-139. Navarra: Aranzadi, 2022.
- Murillo Muñoz. M. “El ejercicio del derecho de libertad religiosa en el ámbito de la administración electrónica”. En *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, editado por José María Vázquez García-Peñuela e Isabel Cano Ruiz, 77-92. Granada: Comares, 2020.
- Palomino Lozano, Rafael. “La iglesia del monstruo del espagueti volador y las confesiones religiosas en el derecho español. Apuntes desde la jurisprudencia constitucional”. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional* 26, n.º 1 (2022): 215-244. <https://doi.org/10.18042/cepc/ajjc.26.08>
- Palomino Lozano, R. “El contenido de los portales institucionales de las confesiones religiosas: su contribución a la libertad religiosa”. En *El derecho de libertad religiosa en el entorno digital*, editado por José María Vázquez García-Peñuela e Isabel Cano Ruiz, 93-113. Granada: Comares, 2020.
- Paúl, Á. E., J. A. G. Martín, J. J. T. Carbonell, y C. G. Roger. *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos: (Adaptado al nuevo Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos)*. Navarra: Aranzadi, 2021.
- Pelayo Olmedo, Jose Daniel. “Derecho de acceso a la información pública. Transparencia y gestión administrativa de la diversidad religiosa”. En *Secularización, Cooperación y Derecho: estudios en homenaje a la Profesora Dra. D. <sup>a</sup> Ana Fernández-Coronado González*, 477-502. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 2023
- Pelayo Olmedo, José Daniel. *Una nueva regulación del Registro de Entidades Religiosas: entre el control y la gestión de la libertad en el tratamiento de la diversidad religiosa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2017.
- Pelayo Olmedo, José Daniel. “Antecedentes históricos de la regulación del estatuto jurídico de las comunidades religiosas en España”. *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, n.º 6 (2006): 401-430.

- Pineda Marcos, M. “La función de calificación en el registro de entidades religiosas: una potestad de la administración, lastrada por una deficiente interpretación judicial (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de octubre de 2020, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la ‘Iglesia Pastafari’)”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 54 (2020).
- Polo Sabau, José Ramón. “Confesiones religiosas y libertad de asociación (a propósito de la STC 46/2001 de 15 de febrero)”. En *Cuestiones actuales de derecho comparado: actas de las reuniones académicas celebradas el 13 de julio de 2001 y el 10 de octubre de 2002 en la Facultad de Derecho de A Coruña*, 119-138. A Coruña: Servicio de Publicaciones, 2003.
- Quinto Zumárraga, Francisco de. “Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos: especial referencia a la Ley 11/2007. Un gran paso hacia la plena digitalización”. *Economist & Jurist* 15, n.º 113 (2007): 50-62.
- Rodríguez Blanco, Miguel. “Libertad Religiosa y Registro de Entidades Religiosas (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 68 (2003): 337-354.
- Rodríguez Ayuso, Juan Francisco. “Instrumentos cualificados para el Registro identificativo en el entorno de la E-administración pública”. *Revista Española de Derecho Administrativo* 210 (2021): 159-182.
- Rodríguez Moya, Almudena. “El mandato del artículo 16.3 de la Constitución a los Poderes Públicos y escuela: más allá de la instrucción. Reflexiones con ocasión de la LOMLOE”. *Estudios Eclesiásticos. Revista de investigación e información teológica y canónica* 96, n.º 379 (2021): 687-726. <https://doi.org/10.14422/ee.v96.i379.y2021.002>
- Rodríguez Moya, Almudena. “Ayuntamientos y religión: el creciente papel de las entidades locales en la cooperación religiosa”. *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 34 (2018): 331-356.
- Rodríguez Moya, Almudena. “Repensando el artículo 16.3. C.E. la nueva cooperación y el pluralismo religioso”. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n.º 42 (2016).
- Rodríguez Moya, Almudena. “La conquista de un derecho fundamental: la libertad religiosa en España”. En *Derechos humanos: problemas actuales: estudios en homenaje al profesor Benito de Castro Cid*, coordinado por Narciso Martínez Morán, et al., vol. 1, 433-447, Madrid: Universitas, 2013.

- Rossell Granados, Jaime. “Nuevos movimientos religiosos y su inscripción registral: el ejemplo de la Iglesia de la Cienciología (a propósito de la sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, n.º 26 (2008): 113-123.
- Ruiz-Rico Ruiz, G. “La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa”. *Revista de Derecho Político*, n.º 110 (2021): 47-78. <https://doi.org/10.5944/rdp.110.2021.30328>
- Seglers Gómez-Quintero, Alex. “De la autoreferencia limitada a la autoreferencia prácticamente ilimitada: comentarios a los casos ‘Centro espiritista benéfico uniao de vegetal-núcleo inmaculada’ e ‘Iglesia de Scientology de España’ de la Audiencia Nacional”. En *Iglesia católica y relaciones internacionales: actas del III Simposio Internacional de Derecho Concordatario: Almería 7-9 de noviembre de 2007*, coordinado por María del Mar Martín Agudo, María Mercedes Salido López y José María Vázquez García-Peñuela, 587-598. Granada: Comares, 2008.
- Souto Galván, Esther. “Tutela penal y gestión administrativa de la libertad religiosa”. En *Derecho Eclesiástico del Estado*, coordinado por Gustavo Suárez Pertierra, Esther Souto Galván y María José Ciáurriz Labiano, 399-422. Tirant lo Blanch: Valencia, 2023.
- Suárez Pertierra, Gustavo. “Antecedentes históricos. Constitucionalismo español. Fuentes del Derecho Eclesiástico Español”. En *Derecho Eclesiástico del Estado*, coordinado por Gustavo Suárez Pertierra, Esther Souto Galván y María José Ciáurriz Labiano, 3.ª ed., 107-130. Tirant lo Blanch: Valencia, 2023.
- Tardío Pato, José Antonio. “La incidencia de la digitalización en los procedimientos administrativos”. En *La digitalización en los procedimientos administrativos y en los procedimientos contencioso administrativos*, 11-116. Navarra: Aranzadi, 2022.
- Torre de Silva y López de Letona, Javier. “Los actos administrativos automatizados”. En *Anuario de Derecho Administrativo*, 439-460. Navarra: Thomson Reuters-Civitas, 2021.
- Valcárcel, Amelia. “La religión es privada, no clandestina”. *Laicidad y libertades: escritos jurídicos* 14, n.º 1 (2014): 289-301.