

LA SEDE Y LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS COMO HERRAMIENTAS IMPRESCINDIBLES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Rubén Martínez Gutiérrez

Profesor de Derecho Administrativo

Universidad de Alicante



ÍNDICE

- 1. El registro electrónico de apoderamientos y el registro de empleados públicos habilitados**
- 2. La sede electrónica**
- 3. Los registros**
- 4. La responsabilidad por los contenidos en sede y ante el fallido funcionamiento de los registros**

EL PUNTO DE PARTIDA...



1. El Registro electrónico de apoderamientos y (registro) de empleados públicos habilitados

A) La representación (art. 5 de la LPAC):

- **Otorgamiento de la representación y régimen:** Los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas, salvo manifestación expresa en contra del interesado.
- **La condición de representante:** Las personas físicas con capacidad de obrar y las personas jurídicas, siempre que ello esté previsto en sus Estatutos, podrán actuar en representación de otras ante las Administraciones Públicas.
- **Actuaciones que requieren acreditación de la representación:** Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación.
- **Modo de acreditar la representación:** La representación podrá acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia. A estos efectos, se entenderá acreditada la representación realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el REA.

1. El Registro electrónico de apoderamientos y (registro) de empleados públicos habilitados

A) La representación (art. 5 de la LPAC):

- **Comprobación de la representación por el órgano y constancia documental en el expediente del procedimiento:** El órgano competente para la tramitación del procedimiento deberá incorporar al expediente administrativo acreditación de la condición de representante y de los poderes que tiene reconocidos en dicho momento. El documento electrónico que acredite el resultado de la consulta al registro electrónico de apoderamientos correspondiente tendrá la condición de acreditación a estos efectos.
- **Presunción de representación (de su otorgamiento):** La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquélla o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran.
- **Habilitación general de representación (autorización general determinadas actuaciones / p. ej. convenios con colegios profesionales):** Las Administraciones Públicas podrán habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados. Dicha habilitación deberá especificar las condiciones y obligaciones a las que se comprometen los que así adquieran la condición de representantes, y determinará la presunción de validez de la representación salvo que la normativa de aplicación prevea otra cosa. Las Administraciones Públicas podrán requerir, en cualquier momento, la acreditación de dicha representación. No obstante, siempre podrá comparecer el interesado por sí mismo en el procedimiento.

1. El Registro electrónico de apoderamientos y (registro) de empleados públicos habilitados

B) El registro electrónico de apoderamientos (art. 6):

- Cada AAPP dispondrá de su registro electrónico de apoderamientos de carácter único: registro general de apoderamientos (en organismos pueden existir registros “particulares” (auxiliares)
- Los registros deben cumplir con los Esquemas de Seguridad e Interoperabilidad, para que puedan comprobarse los apoderamientos inscritos en el registro de una Administración desde el resto de AAPP
- El artículo 6.3 establece el contenido de los asientos registrales, con referencia al poder (general, para determinados procedimientos, para un solo procedimiento, etc., según el apartado 4º del artículo 6). Desarrollado por la [Orden HFP/633/2017, de 28 de junio, por la que se aprueban los modelos de poderes inscribibles en el REA](#) (convenios con otras AAPP).
- Con carácter general, la validez del poder inscrito, máximo 5 años, (poder prorrogable por 5 años más o hasta un máximo total de 5 años? Dudas del tenor literal). Posibilidad de revocación en cualquier momento (en todo caso inscripción)

1. El Registro electrónico de apoderamientos y (registro) de empleados públicos habilitados

C) El registro de empleados públicos habilitados (distintos momentos de la LPAC): ¿empleados públicos o funcionarios?

- La LPAC establece que pueden existir funcionarios públicos que realicen trámites electrónicos en representación de las personas interesadas, tanto en las oficinas de asistencia en materia de registros como en otros órganos (para presentar solicitudes, firmar electrónicamente, realizar copias auténticas de documentos, etc.)
- El registro de habilitados debería especificar el alcance de la habilitación: para firmar en nombre de personas interesadas, para realizar copias auténticas... o para todo (habilitación general)
- Lo lógico sería crear un registro de empleados públicos habilitados similar en cuanto a estructura y funcionamiento al de apoderamientos (el de apoderamientos poderes *ad extra*, el de habilitados *ad intra*)
- Regulado actualmente en un Reglamento de 2014.

2. La Sede electrónica (Art. 38 LRJSP)



2. La Sede electrónica (Art. 38 LRJSP)

A) **Concepto doctrinal:**

“La sede electrónica es el sitio o portal web de Internet, titularidad de una Administración pública, que sirve de plataforma para que los administrados puedan relacionarse con la misma recibiendo servicios públicos o entablando procedimientos administrativos electrónicos”.

-Concepto erróneo del artículo 38.1, además de errónea ubicación “dirección electrónica”...

2. La Sede electrónica (Art. 38 LRJSP)

B) Titularidad, gestión y administración:

- Titularidad: siempre AAPP
- Gestión SPE o tareas administración: pueden ser objeto de externalización mediante la utilización de las técnicas de contratación del TRLSCP
- La titularidad de la sede implica que la responsabilidad de los contenidos de la misma sea de la Administración titular de la sede: responsabilidad objetiva. Posible repetición de la AAPP titular a la empresa gestora en caso de externalización

2. La Sede electrónica (Art. 38 LRJSP)

- C) Creación y regulación de las sedes:** Según el RD Estatal, mediante norma reglamentaria (AGE: Orden Ministerial); En CCAA: Orden Consejería; En EELL (Ordenanzas)
Conveniente misma norma creación para sede y registro, como mínimo. Lo ideal es una única norma reguladora del e-procedimiento
- D) Contenido mínimo de las Sedes Electrónicas:** El artículo 38 de la LRJSP no establece un contenido mínimo necesario, por tanto, necesario desarrollo reglamentario de este instrumento (fijación de contenidos, servicios, etc.) mediante reglamento por la AAPP titular.

2. La Sede electrónica (Art. 38 LRJSP)

D) Contenido mínimo de las Sedes Electrónicas.

Recomendación:

1. Identificación Administración titular sede
2. Mapa de navegación interactivo
3. Repertorio normativo
4. Direcciones de correo electrónico activas
5. Registro electrónico o sección que dirija al mismo (fecha y hora oficial, días hábiles e inhábiles)
6. Sección que conecte con los Boletines oficiales de referencia
7. Tablón electrónico de anuncios o edictos (desparece con las nuevas Leyes LPAC y LRJSP)

2. La Sede electrónica (Art. 38 LRJSP)

(CONTINÚA CONTENIDO MÍNIMO SEDES ELECTRÓNICAS...)

8. [Perfil del contratante](#) (Texto Refundido Ley Contratos)
9. Sección de los SSPP ofertados por la Administración titular sede
10. Base de datos o repertorio estructurado de documentación diversa accesible al público en general
11. Oficina virtual de ayuda (gestionada por Oficina Información)
12. Sistema formulación quejas y sugerencias
13. Consulta de información y documentación urbanística (4.c) Ley Suelo + 70.ter LRBRL)
14. Sección consulta estado tramitación procedimiento, obtención de copias y recepción de notificaciones (tramitador)
15. Sección de comprobación documentos firmados mediante CVE
16. Acceso al registro de apoderamientos y al registro de funcionarios públicos habilitados (información)
17. Directorio geográfico de las oficinas de asistencia en materia de registros (DA 4ª, 16.7 y 31.1 LPAC)

2. La Sede electrónica (Art. 38 LRJSP)

E) **Presupuestos exigidos**

- Accesibilidad y usabilidad: estándares
- Seguridad (ENS)
- Interoperabilidad (ENI)
- Neutralidad
- Sistemas de sello de sede, certificados de sitio web o medio equivalente

F) **La sede conlleva responsabilidad del titular.** Igual que las subsedes, de las que responde en última instancia la Administración titular, artículo 38.2 LRJSP (Teoría general responsabilidad patrimonial). Punto 4.

3. Registro (Arts. 16, 31 y 32 de la LPAC)



3. Registro (Arts. 16, 31 y 32 de la LPAC)

A) PROBLEMÁTICA: La Ley confunde los conceptos de registro informatizado, de registro electrónico y de oficinas de asistencia en materia de registros

Esta circunstancia implica que la nueva LPAC tenga algunas incoherencias en materia de registros que pueden provocar problemas interpretativos en el futuro (modificación legal o buen desarrollo reglamentario)

- Debería distinguirse entre:
 - Oficina de asistencia en materia de registros
 - Registro informatizado general
 - Registro electrónico (catálogo de procedimientos) de la sede electrónica

3. Registro (Arts. 16, 31 y 32 de la LPAC)

B) Conceptos:

- **Registro electrónico / sede electrónica / catálogo de procedimientos:** “Aplicación informática disponible en la sede electrónica del órgano administrativo titular de la misma capaz de recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones. Esta aplicación de registro electrónico debería integrarse formalmente en el registro general convencional de dicho órgano, de manera que el registro electrónico comunique toda anotación que se realice en el mismo al registro general”.

- **Libro de llevanza / registro informatizado controlado en la Oficina de asistencia en materia de registros:** sistema de registro en el que se asientan las inscripciones registrales de manera secuencial. Posibilidad de registros auxiliares interoperables con el general

- **Oficina de asistencia en materia de registro:** Los documentos presentados de manera presencial se digitalizarán devolviéndose los originales a los interesados (art. 16.5 LPAC)

3. Registro (Arts. 16, 31 y 32 de la LPAC)

C) Creación: Necesidad de creación; Creación mediante una norma reglamentaria (AGE: Orden Ministerial, previa aprobación del MAP); CCAA (Orden Consejería); EELL (Ordenanza)

D) Sistema interconectado de oficinas de asistencia en materia de registros (antiguo 38.4, error en la literalidad, artículo 16.4 de la LPAC):

“4. Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- a) En el registro electrónico de la Administración u Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.
- b) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.
- c) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- d) En las oficinas de asistencia en materia de registros.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Los registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros”.

3. Registro electrónico (Arts. 16, 31 y 32 de la LPAC)

E) Cómputo de plazos: (art. 31 y 32)

1. Escritos presentados en día hábil: eficacia de la presentación desde el mismo momento (las 24 hs del día); (Explicación horas hábiles y días hábiles)
2. Escritos presentados en día inhábil (según la sede electrónica, art. 31.3): eficacia a partir del primer día hábil siguiente;
3. Inicio del cómputo de plazos que hayan de cumplir las AAPP, desde el momento (fecha y hora) de presentación en el registro de cada AAPP
4. Posible ampliación de plazos por incidencia técnica (artículo 32.4 LPAC)

3. Registro electrónico (Arts. 16, 31 y 32 de la LPAC)

F) Acreditación de Identidad / Autenticación:

- El recibo de presentación que emita el registro deberá cumplir con los requisitos del art. 16.3 de la LPAC, resguardo acreditativo generado automatizadamente y con e-firma (firmado mediante: [Código de Verificación Electrónica](#) o Sello de Órgano: actuación administrativa automatizada, art. 42 LRJSP)
- Se debe incluir fecha y hora de presentación, número de registro de entrada y documento acreditativo, en su caso, de la documentación que se haya acompañado (con garantía de integridad y no repudio) (art. 16.3)

3. Registro electrónico (Arts. 16, 31 y 32 de la LPAC)

La Disposición Adicional 2ª de la LPAC:

Adhesión de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales a las plataformas y registros de la Administración General del Estado

“Para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos y punto de acceso general electrónico de la Administración, **las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión, deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.**

En el caso que una Comunidad Autónoma o una Entidad Local justifique ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que puede prestar el servicio de un modo más eficiente, de acuerdo con los criterios previstos en el párrafo anterior, y opte por mantener su propio registro o plataforma, las citadas Administraciones deberán garantizar que éste cumple con los requisitos del Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad, y sus normas técnicas de desarrollo, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen en sus correspondientes registros y plataformas”. (CUMPLIMIENTO ENI + ENS)

4. Responsabilidad sede y registro

A) Servicio público y responsabilidad en la LPAC y en la LRJSP:

- La doctrina administrativista habla de dos nociones de servicio público: la estricta y la amplia
- Estricta: SP es la actividad prestacional de la AAPP
- Amplia o genérica: SP es toda actividad de la AAPP
- La LPAC establece la regulación procedimental de la responsabilidad patrimonial, y la LRJSP la regulación material o de fondo (arts. 32 y siguientes) (Novedad: responsabilidad del Estado legislador, 32.3 LRJSP)
- Mantenimiento del régimen y mejor regulación

4. Responsabilidad sede y registro

B) Tipología de Servicios públicos electrónicos:

- Podemos sistematizar los servicios públicos electrónicos en tres categorías distintas: informativos, documentales y transaccionales.
- Precisamente el artículo 38 de la LRJSP parece referirse a estas tres categorías al hablar de “la publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones...”

4. Responsabilidad sede y registro

B) Tipología de Servicios públicos electrónicos....:

- a) *SPE informativos*: nos referimos a servicios que tienen como finalidad esencial poner a disposición del administrado toda la información que éste necesite en un momento determinado y que haya solicitado previamente a la Administración y ésta se la facilite, o bien, que el administrado la haya obtenido de las sedes electrónicas de las Administraciones, ya sea porque se trate de una información de publicación electrónica obligatoria exigida por la normativa de Administración electrónica o porque la propia Administración haya decidido publicarla electrónicamente de forma voluntaria

4. Responsabilidad sede y registro

B) Tipología de Servicios públicos electrónicos...:

- b) SPE documental:* servicios que pretenden la obtención de un documento para usarlo con efectos administrativos como es el caso de las certificaciones de todo tipo (nacimiento, matrimonio, tributarios, etc.) , de la obtención de licencias (de apertura de establecimiento o de obras, entre otras), de la renovación de permisos (como el pasaporte o el carnet de conducir), etc.
- c) SPE transaccional:* trata de servicios que implican transacciones electrónicas con la Administración, por lo que en la mayoría de los casos exigirán el desarrollo total o parcial de un previo procedimiento administrativo electrónico (pago impuestos, presentación de recursos administrativos, contratación pública electrónica, etc.)

4. Responsabilidad sede y registro

C) Parámetro de calidad de los SPE:

- *Se materializa en una triple dirección o sentido:*
 1. Calidad en sede electrónica: artículo 38.2 LRJSP: “el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la *integridad, veracidad y actualización* de la *información* y los *servicios* a los que pueda accederse a través de la misma”.
 2. Cumplimiento de los principios generales de igualdad, accesibilidad (RD condiciones accesibilidad, seguridad (ENS) e interoperabilidad (ENI), además de los criterios establecidos en el artículo 38.3 LRJSP: transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad
 3. Cumplimiento de la normativa reguladora del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal

4. Responsabilidad sede y registro

C) Elementos para la exigibilidad de la responsabilidad patrimonial:

- Aplicación del marco normativo general de la responsabilidad patrimonial:
- 106.2 de la Constitución
- Artículos 32 y siguientes de la LRJSP
- En cuanto al procedimiento de reclamación, la LPAC en sus artículos específicamente reguladores de la responsabilidad
- Doctrina jurisprudencial

4. Responsabilidad sede y registro

D) Elementos para la exigibilidad de la responsabilidad patrimonial...: (arts. 32 y 34 de la LRJSP, jurisprudencia)

1. Existencia de un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.
2. Producción de un daño antijurídico, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el sujeto que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas
3. Relación de causalidad directa y efectiva, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, pues la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos
4. Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, ya que en este último supuesto sí existe la obligación de indemnizar.

4. Responsabilidad sede y registro

E) Avisos jurídicos y soluciones responsabilidad sede y registro:

- *Aviso del Ministerio de Justicia:*

<http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1200666550224/MuestraInformacion.html>

F) Soluciones vía responsabilidad:

- 1. *Restitutio in integrum* (solución prioritaria e ideal: ej.- si el perjuicio es no haber podido presentar una solicitud, permitir la presentación efectiva de la misma)
- 2. *Restitutio in natura*
- 3. Restitución mediante equivalente económico

4. Responsabilidad sede y registro

EJEMPLO PRÁCTICO: SPE y responsabilidad:

Un desempleado es sancionado con un mes de suspensión de la prestación por desempleo por no haber acudido en plazo —tres meses— a renovar ante el INEM su demanda de empleo.

Sin embargo, el sancionado había ajustado su actuación a la información que aparecía publicada en el sitio web oficial del INEM, en el que expresamente se aludía a que en caso de tratarse de un prejubilado como consecuencia de un expediente de regulación de empleo, caso del actor, no se aplicaba el régimen general de renovación trimestral sino que, por el contrario, el plazo sería de un año a partir de la segunda renovación.

CUESTIONES: ¿Se presentan los elementos para la exigibilidad de la responsabilidad por servicio público electrónico? ¿Sería procedente?

¡Gracias por su atención!

RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ
Profesor de Derecho
Administrativo
Ruben.martinez@ua.es



XUNTA
DE GALICIA



galicia



PARTE OFICIAL

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

SS. MM. el Rey y la Reina Regente (Q. D. G.) y Augusta Real Familia continúan en esta Corte sin novedad en su importante salud.

REAL ORDEN

Excmo. Sr.: Vista la petición formulada por D. Antonio Comyn en instancia fecha 1.º del corriente solicitando que en todas las oficinas del Estado, de las provincias y de los Municipios se admitan las instancias y demás documentos hechos con máquinas de escribir, en los mismos términos y con los mismos efectos de los escritos ó copiados á mano:

Considerando que no existe ninguna razón administrativa ni de otra índole que aconseje no admitir en las oficinas anteriormente citadas las instancias y demás documentos que en ellas se presenten hechos con máquinas de escribir, siendo más clara y fácil su lectura que muchos de los escritos á mano, y cuya legalidad consiste en la autenticidad de la firma que los suscribe y no en que estén hechos precisamente con letra manuscrita;

S. M. el Rey (Q. D. G.), y en su nombre la Reina Regente del Reino, ha tenido á bien disponer que en todas las oficinas del Estado, provinciales y municipales se admitan cuantas instancias y documentos se presenten hechos con máquinas de escribir, en los mismos términos y con iguales efectos de los escritos ó copiados á mano.

De Real orden lo digo á V. S. para su conocimiento y efectos consiguientes. Dios guarde á V. S. muchos años. Madrid 12 de Febrero de 1900.

FRANCISCO SILVELA

Señor....