

# EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Les oficines d'assistència en matèria de registres

09-04-2018

## 1. Administració electrònica sí, però també atenció personal

Amb la decidida intenció d'implantar definitivament l'Administració electrònica, la Llei 39/2015 estableix que cada administració ha de disposar d'un registre electrònic general, en substitució del Registre general que establia la Llei 30/1992 sense exigir que fos electrònic. En el Registre electrònic es pren constància, mitjançant l'assentament corresponent, de qualsevol document que sigui presentat a l'òrgan administratiu, o que aquest rebi, i també s'hi pot anotar la sortida de documents oficials adreçats a altres òrgans o particulars (art. 16.1). Els registres electrònics passen a ser la porta d'entrada de les diferents administracions, han de ser plenament interoperables, i han de garantir-ne la compatibilitat informàtica i la connexió, i també la transmissió telemàtica dels assentaments registrals i dels documents que es presentin en qualsevol dels registres (art. 16.4).

Ara bé, que totes les administracions hagin de funcionar electrònicament no implica que tots els agents que s'hi relacionen hagin de fer-lo obligatòriament a través de mitjans electrònics. Amb caràcter general, la Llei 39/2015 dona l'opció a les persones físiques de relacionar-se amb les administracions públiques electrònicament o no, llevat que hi estiguin obligades. Per tant, llevat que específicament estiguin obligades -per exemple, perquè s'hagi establert reglamentàriament, de conformitat amb l'article 14.3, l'obligació de relacionar-se electrònicament amb l'Administració per a determinats col·lectius de persones físiques que, per raó de la seva capacitat econòmica, tècnica, dedicació professional o altres motius, quedi acreditat que tenen accés als mitjans electrònics necessaris-, les persones físiques, si ho elegeixen, poden continuar relacionant-se presencialment amb les diferents administracions públiques.

Per possibilitar la relació presencial amb les administracions públiques definitivament orientades al funcionament i, cada vegada més, a la relació electrònica, la Llei 39/2015 introdueix les oficines d'assistència en matèria de registres. Tot i la nova denominació, no són quelcom que no

existís abans, ja que el preàmbul de la Llei ens avisa que es tracta de l'antiga xarxa d'oficines en matèria de registres, que passen ara a anomenar-se oficines d'assistència en matèria de registres. Abans, el Registre general de cada organisme era una oficina, en la qual es prestaven tots els serveis associats.

Ara, amb la implantació del Registre electrònic -una vegada transcorregut el termini que estableix la disposició final 7 perquè produeixin efectes les disposicions relatives al Registre electrònic, sens perjudici del que estableix la disposició transitòria 4 sobre el manteniment dels sistemes electrònics vigents en el moment de l'entrada en vigor de la Llei-, el Registre deixa de ser una oficina administrativa perquè materialment passa a ser una aplicació informàtica. Per tant, cal vehicular els serveis personals vinculats amb el Registre electrònic, i la llei ho fa mitjançant les oficines d'assistència en matèria de registres.

## **2. La funció bàsica de les oficines d'assistència en matèria de registres: recepció de documents**

La llei no regula de manera sistemàtica les oficines d'assistència en matèria de registres, sinó que els atribueix funcions al llarg de l'articulat. La llei reclama la necessitat de fer públic el calendari i l'horari d'obertura de les oficines d'assistència en matèria de registres en què es presta assistència per a la presentació electrònica de documents (art. 31.1) i de fer públic un directori geogràfic actualitzat en la corresponent seu electrònica permanentment, que permeti a les persones interessades identificar l'oficina d'assistència en matèria de registres més propera al seu domicili (disposició addicional 4).

Sembla que el precepte principal és l'article 16.4.d, que identifica les oficines d'assistència en matèria de registres com un dels punts en què la ciutadania pot presentar els documents adreçats a les administracions públiques, el qual s'ha de relacionar amb l'article 16.5, que assigna a les oficines d'assistència en matèria de registres la funció de digitalitzar els documents presentats de forma presencial davant les administracions públiques.

Les oficines d'assistència en matèria de registres assumeixen, per tant, el paper de recepció de les respectives administracions públiques per recollir els documents presentats en paper, transformar-los al format electrònic i introduir-los al Registre electrònic. Òbviament, la presentació presencial de documents només pot ser realitzada vàlidament per les persones interessades que no estiguin obligades a relacionar-se electrònicament amb l'Administració. L'incompliment d'aquesta regla comporta, amb caràcter general, que el document no es tingui per presentat (art. 16.8), i respecte a la presentació presencial de sol·licituds per subjectes obligats a la relació electrònica, la llei encarrega a l'Administració que requereixi a la persona interessada l'esmena mitjançant la presentació electrònica, amb l'avertiment que s'ha de considerar la data de la presentació de la sol·licitud la data de l'esmena. Ha de ser funció de les oficines d'assistència en matèria de registres informar les persones interessades que la presentació presencial de documents és invàlida quan existeix una obligació de relacionar-se amb les administracions per mitjans electrònics. La llei no diu expressament que no s'hagin de rebre i enregistrar els documents quan s'incompleix aquesta obligació, però no hi ha cap dubte que no se'ls ha de donar tràmit, llevat del requeriment d'esmena que la llei assenyala per a les sol·licituds presentades presencialment quan existeix l'obligació de relacionar-se amb les administracions per mitjans electrònics.

La llei reconeix a les persones interessades que presentin en les oficines d'assistència en matèria de registres sol·licituds, comunicacions i escrits el dret a exigir el corresponent rebut que acrediti la data i l'hora de la presentació (art. 66.3). A més a més, les oficines d'assistència en matèria de registres han de posar a disposició de la ciutadania models de documents d'ús voluntari i sistemes de presentació massiva que permetin a les persones interessades de presentar simultàniament diverses sol·licituds (art. 66.4). Al llarg de la llei trobem diversos supòsits que justifiquen l'establiment del corresponent model de document per facilitar l'activitat de les persones interessades: l'opció voluntària per a la tramitació electrònica per part dels subjectes no obligats a la relació electrònica amb l'Administració, i la modificació del mitjà triat de comunicació (art. 14.1); l'oposició expressa de la persona interessada a l'obtenció de documents per part de l'Administració instructora d'un procediment administratiu, tot enervant la presumpció legal d'autorització per part de la persona interessada (art. 28.2); i la comunicació del dispositiu electrònic i/o de l'adreça electrònica de la persona interessada perquè l'Administració envii l'avís de posada a disposició d'una notificació electrònica (art. 41.6).

La digitalització, per la seva part, s'ha d'ajustar a les exigències de l'article 27, i s'ha de portar a terme amb la devolució posterior dels documents originals a la persona que els presenta, llevat que una norma estableixi que la custòdia dels documents originals o no digitalitzables correspon a l'Administració receptora.

Probablement, tot i que no ho estableixi així la llei, les oficines d'assistència en matèria de registres poden ser també les intermediadores en el pagament de drets que s'hagin d'abonar a la Hisenda pública quan l'operació s'hagi de dur a terme presencialment a l'Administració.

Juntament amb aquestes funcions que són assimilables a les d'entrada de documents que han exercit les oficines de registre tradicionals, s'atribueix a les oficines d'assistència en matèria de registres un conjunt de funcions noves que, o bé no estaven orgànicament atribuïdes amb caràcter general a les oficines de registres, o bé es regulen de nou en la normativa de procediment administratiu comú.

### **3. Els apoderaments *apud acta* presencials**

Ens hem de referir en primer lloc a la gestió presencial dels apoderaments *apud acta*, és a dir, dels apoderaments que es realitzen directament amb una compareixença davant l'Administració. La regulació de l'apoderament administratiu *apud acta* constituïa una llacuna normativa que la Llei 39/2015 ha superat. La llei disposa que l'apoderament *apud acta* s'atorga mitjançant la compareixença electrònica en la corresponent seu electrònica, i també mitjançant la compareixença personal a les oficines d'assistència en matèria de registres, per inscriure'l en el registre electrònic d'apoderaments (art. 6.5). Per tant, les oficines d'assistència en matèria de registres han de gestionar els apoderaments *apud acta* que s'hagin de formalitzar presencialment.

### **4. L'assistència a les persones interessades en l'ús de mitjans electrònics**

La Llei disposa també la participació de les oficines d'assistència en matèria de registres en l'assistència en l'ús de mitjans electrònics a les persones interessades que no estiguin obligades a relacionar-se amb les administracions per mitjans electrònics i que ho sol·licitin. L'assistència s'ha de referir especialment en la identificació i la signatura electrònica, la presentació de sol·licituds a través del Registre electrònic general i l'obtenció de còpies autèntiques, i inclou tant

l'assessorament general i la resposta a les consultes de les persones interessades com l'assistència específica en la realització d'actes concrets per la persona interessada, com ara la identificació, la signatura electrònica o la presentació de documents per l'agent de l'Administració en nom de la persona interessada. La llei circumscriu aquesta assistència específica a les persones interessades que no disposin dels mitjans electrònics necessaris. Sembla que aquesta circumstància ha de quedar vàlidament acreditada per la mera declaració de la persona interessada, ja que com a únics requisits per obtenir l'assistència s'estableix que la persona interessada s'identifiqui davant la persona funcionària, doni el seu consentiment expressament perquè l'identifiqui electrònicament o signi electrònicament en el seu lloc, i que es prengui constància dels actes anteriors.

Per efectuar aquestes funcions, les diferents administracions han d'identificar en un registre les persones funcionàries habilitades per a la identificació o la signatura que presten els seus serveis en les oficines d'assistència en matèria de registres, la qual cosa significa que es tracta d'una funció que no és exercida en exclusiva per les oficines d'assistència en matèria de registres sinó que és compartida amb altres unitats administratives.

## **5. L'expedició de còpies autèntiques de documents**

La llei disposa també que a les oficines d'assistència en matèria de registres prestin serveis funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques dels documents públics administratius. És una funció no reservada tampoc en exclusiva a les oficines d'assistència en matèria de registres, però la llei estableix (art. 27.1) que els funcionaris habilitats per expedir còpies autèntiques que prestin els serveis en les dites oficines han de constar en un registre interconnectat amb els de les administracions públiques restants.

Crida l'atenció que la llei reservi l'exercici de funcions com ara l'assistència a la ciutadania en la identificació i la signatura electrònica o l'expedició de còpies autèntiques al personal funcionari, probablement en coherència amb la reserva de funcions en favor dels funcionaris que fa l'article 9.2 del text refós de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre. Aquesta reserva de funcions no apareix a la definició de funcionaris que conté l'article 11 de la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, i de l'Estatut de l'empresa pública catalana es desprèn la possibilitat que entitats el personal de les quals es regeix per normes civils mercantils i laborals –és a dir, amb absència de personal funcionari- puguin desenvolupar funcions sotmeses al dret públic.

La legislació catalana conté disposicions normatives que mostren la tendència a no atendre al règim jurídic del vincle entre l'Administració i el seu agent per atribuir-li determinades funcions, per exemple, quan la Llei 26/2010 assimila la validesa dels actes, informes i certificacions emesos pel personal tècnic de les entitats col·laboradores en exercici de funcions d'inspecció i de control als emesos pel personal de l'Administració (art. 95). Des d'aquesta perspectiva, sobta que es reservi al personal funcionari l'habilitació per assistir les persones interessades en la identificació o la signatura electrònica o per expedir còpies autèntiques de documents –que són tràmits administratius importants, però d'escassa litigiositat i transcendència material-, mentre que el personal de les entitats col·laboradores –que és personal aliè-, sota determinades condicions, pot emetre documents amb la mateixa validesa jurídica que els emesos pel personal de l'Administració, els quals poden constituir elements de convicció molt rellevants en contextos

litigiosos per la seva pròpia naturalesa, amb uns efectes materials que poden ser determinants per a la decisió de l'Administració. Sembla que caldria, doncs, posar èmfasi en l'especialització tècnica, en la independència de criteri i en la neutralitat de l'agent de l'Administració en l'assignació de funcions.

## **6. La pràctica de notificacions per compareixença**

Una altra funció que la llei atribueix a les oficines d'assistència en matèria de registres és la pràctica de les notificacions per compareixença (art. 41.1.a). Tot i que la llei estableix que les notificacions s'han de practicar preferentment per mitjans electrònics, es possibilita la notificació per via no electrònica quan es produeixi la compareixença espontània de la persona interessada o del seu representant a les oficines d'assistència en matèria de registres i demani la comunicació o la notificació personal en aquell moment, fins i tot en els casos que es tracti d'un subjecte obligat a relacionar-se electrònicament amb l'Administració.

## **7. La informació del codi d'identificació de les unitats administratives**

Dins de les funcions informatives de les oficines d'assistència en matèria de registres, cal incloure la informació a les persones interessades del codi d'identificació de la unitat administrativa a la qual s'han d'adreçar (art. 66.1). Aquest codi d'identificació s'ha de fer constar obligatòriament en les sol·licituds que s'hagin de presentar en qualsevol administració. La llei exigeix que les administracions públiques publiquin i actualitzin en les respectives seues electròniques els codis d'identificació vigents. Algunes administracions [ja](#) ho ha fet.



## **Pablo Herráez Vilas**

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia