



INFORME SOBRE LA REALIZACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL REGISTRO ELECTRONICO GENERAL

29/2023 OL - DDLCN
CCSS_SOI_1168/23_04

I.- ANTECEDENTES

La Dirección de Atención a la ciudadanía y Servicios digitales, con motivo de la regulación contenida en la Orden del registro de personal funcionario habilitado de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, solicita de este Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco la emisión de un informe referido al personal que puede tener acceso a la aplicación del Registro electrónico General.

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 8 apartados 2 y 3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en relación, ambos, con el artículo 7.1 i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 14.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

En concreto, el Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en su artículo 8, referido a opiniones legales no preceptivas emitidas en respuesta a consultas de carácter jurídico, señala en su apartado segundo lo siguiente:

“2.– No obstante, además de aquellos casos en los que se requiere preceptivamente la emisión de informe de legalidad, el Gobierno, las personas titulares de los departamentos y organismos de la Administración Institucional, de las viceconsejerías y direcciones, así como las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia.

3.– A tal efecto, las consultas o solicitudes de opinión legal a las que se refiere el apartado anterior deberán ir acompañadas de un informe realizado por la Asesoría Jurídica del departamento o del organismo que la promueve, en el que:

a) Se describirán, con el detalle necesario, los hechos o el sustrato fáctico del asunto, así como el marco jurídico que considera en principio aplicable y los antecedentes administrativos y jurisprudenciales que se consideran relevantes.

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



b) Se concretará la consulta, sobre la base de los hechos y los antecedentes descritos, precisando en todo caso de manera razonada los puntos que deban ser objeto de asesoramiento.

c) Se justificará la conveniencia de reclamar el asesoramiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco”.

II.- INFORME

1.- Antecedentes

El expediente remitido únicamente consta de la solicitud de informe jurídico suscrita por la directora de Atención a la ciudadanía y servicios digitales el 22 de febrero de 2023. Dicha solicitud, como antecedente de la consulta legal que de presente se traslada, hace mención del informe emitido por la Dirección de Función Pública con ocasión de la tramitación de la Orden del Registro de personal funcionario habilitado de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante, CAE). En concreto, el informe nº 30/2021, en el que, tras el correspondiente análisis respecto al personal que formará parte del registro de personal funcionario habilitado, concluye lo siguiente:

“[...] en vista del marco normativo y jurisprudencial analizado hay que concluir que debe ser funcionario público el personal que se inscriba en el Registro de personal habilitado para asistir a la ciudadanía, en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.”

En atención al mismo, la Dirección de atención a la ciudadanía y servicios digitales señala que se ha venido autorizando únicamente al personal funcionario para la realización de las funciones relacionadas con el Registro Electrónico General y el acceso a la aplicación de registro. Y que, en consecuencia, las solicitudes recibidas para que dichas funciones sean realizadas por personal laboral o cualquier otro han sido denegadas.

Alude como consecuencia, a que no disponen de funciones relacionadas con el Registro Electrónico General, ni acceso a la aplicación del registro, con carácter general, ni los Organismos Autónomos, ni los Entes Públicos de Derecho Privado, que no dispongan de funcionarios entre sus trabajadores. Y que lo mismo sucede con el resto del sector público de la CAE, para los cuales no está previsto la aplicación de Registro Electrónico General.

Igualmente, tras referirse, de forma genérica, a que el acceso a la aplicación del Registro es cada vez más demandado, la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales realiza una mención respecto a la intervención de empresas privadas en distintos procedimientos, entre otros, procedimientos sancionadores o incluso ofertas de empleo público.

Sobre la base de los antecedentes descritos, y aludiendo a la necesaria respuesta unificada que debe otorgarse a las solicitudes que se vienen planteando, concreta los puntos que deben ser objeto de asesoramiento del siguiente modo:

“En primer lugar, se solicita informe respecto del personal que puede tener acceso a la aplicación del Registro Electrónico General, con indicación de si existe alguna exclusión o limitación al respecto.

En segundo lugar, se solicita informe respecto de la posibilidad de autorizar a empresas privadas que presten servicios a la Administración General e institucional para que accedan a la aplicación del Registro Electrónico General.

En caso de informe favorable, se solicita se informe sobre los requisitos para su autorización”.

2.- Análisis

Atendiendo a los antecedentes descritos, en primer lugar, ha de señalarse que el expediente carece del informe a que se refiere el apartado tercero del artículo 8 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, lo que se traduce en una consulta en la que no se describe, con el detalle y precisión suficiente, los aspectos que requieren de asesoramiento y que no hayan sido ya resueltos por el informe emitido por la Dirección de Función Pública.

Así, no se comprende porque la premisa de la que parte la Dirección de atención a la ciudadanía y servicios digitales es la existencia de Organismos Autónomos o Entes Públicos de Derecho Privado que no disponen de funcionarios entre sus trabajadores. No se especifica a qué entidades de la Administración Institucional se refiere, siendo inverosímil que no existan funcionarios públicos en los entes institucionales a que se refiere el artículo 8.2 de la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco y cuyo régimen jurídico señala lo siguiente:

“Artículo 38. Organismos autónomos.

1. Los organismos autónomos son aquellos entes institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de naturaleza pública y personalidad jurídica diferenciada de la Administración general, que desempeñan en régimen de descentralización las funciones y servicios públicos que se les asignen, rigiéndose por el derecho administrativo.

2. Los organismos autónomos desarrollan las funciones y servicios atribuidos con autonomía de gestión, pudiendo ejercer potestades administrativas, excepto la expropiatoria. Disponen de los ingresos propios que tengan autorizados, así como de los que les sean asignados en los presupuestos generales.

Artículo 39. Entes públicos de derecho privado.

1. Los entes públicos de derecho privado son aquellos entes institucionales de la Comunidad Autónoma de Euskadi de naturaleza pública, a los que se encomienda la prestación o gestión de servicios públicos o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Pueden ejercer potestades administrativas, excepto

la expropiatoria, cuando les sean encomendadas en su norma de creación, en la que deberán identificarse los órganos del ente a los que les son atribuidas.

2. Los entes públicos de derecho privado se rigen en sus relaciones con terceros y en el desarrollo de su actividad por el derecho privado. Se rigen por el derecho administrativo en el ejercicio de potestades administrativas, en su funcionamiento interno y en la formación de la voluntad de sus órganos, en las obligaciones derivadas en materia de transparencia y participación ciudadana, así como en las demás materias establecidas en esta u otras leyes que les sean de aplicación.

3. Los entes públicos de derecho privado tienen personalidad jurídica pública diferenciada de la Administración general. Disponen de los ingresos propios que obtengan en el desarrollo de su actividad y de los que les sean asignados en los presupuestos generales. Y desarrollan las funciones que tienen atribuidas con autonomía de gestión y empleando criterios de gestión empresarial y de gestión por objetivos orientados al bien común y al interés general conforme a los principios de sostenibilidad social y ambiental, conforme a lo establecido en esta ley.

4. Las potestades administrativas atribuidas a los entes públicos de derecho privado sólo pueden ser ejercidas por aquellos órganos de estos a los que los estatutos les asignen expresamente esta facultad. No obstante, a los efectos de esta ley, los órganos de los entes públicos de derecho privado no son asimilables en cuanto a su rango administrativo al de los órganos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi, salvo las excepciones que, a determinados efectos se fijen, en cada caso, en sus estatutos.”

Consecuentemente, respecto a la Administración Institucional, que desempeña las funciones y servicios públicos que se le asignan, pudiendo ejercer potestades administrativas, debe recordarse que la normativa de función pública, tanto el artículo 9.2¹ del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, como el artículo 44.2 de la nueva Ley 11/2022, de 1 de diciembre, del Empleo Público Vasco, reserva al personal funcionario aquellas funciones cuyo ejercicio implique la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o la salvaguardia de los intereses generales.

Y respecto al resto del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi a que hace mención la Dirección solicitante, sin especificar a qué entidades se refiere, ha de señalarse lo siguiente.

¹ **Artículo 9. Funcionarios de carrera.**

[...]

2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

[...]

5. Al personal funcionario interino le será aplicable el régimen general del personal funcionario de carrera en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición temporal y al carácter extraordinario y urgente de su nombramiento, salvo aquellos derechos inherentes a la condición de funcionario de carrera.

Por un lado, respecto a las sociedades públicas, el artículo 40 de la Ley del Sector Público Vasco se refiere a que la intervención del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la actividad económica, en términos equivalentes a la iniciativa privada, se instrumentará por la constitución o participación en sociedades de capital. Sociedades públicas que, por ende, se encuentran al margen del ejercicio de potestades administrativas y que, en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública. Ello, sin perjuicio de que puedan ostentar la condición de medio propio personificado de conformidad con los requisitos exigidos por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Y, por otro lado, en lo que afecta a las fundaciones del sector público, el artículo 41 de la Ley 3/2022 citada especifica igualmente que *“En ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de potestades públicas ni tener por finalidad la prestación de servicios públicos de carácter obligatorio”*.

Por tanto, cuando la Dirección de atención a la ciudadanía y servicios digitales se refiere a que no se ha previsto la aplicación del Registro Electrónico General para el resto del sector público de la CAE, no se alcanza a entender a qué carencia se refiere, puesto que, tal y como se ha expuesto, la intervención de las sociedades públicas y fundaciones públicas se halla al margen de la tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a derecho público, que es el marco en el que han de intervenir los funcionarios públicos habilitados que prestarán asistencia en materia de registros, en concreto el registro electrónico general, y expedición de copias auténticas.

En definitiva, se obvia por la dirección solicitante que conforme a lo dispuesto en la exposición de motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas **la obligación de contar con un registro electrónico general**, que estará asistido a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros, **es de las Administraciones Públicas**.

En nuestro caso, el Registro Electrónico General es único para toda la Administración Pública (general e institucional) de la Comunidad Autónoma de Euskadi y está gestionado por Zuzenean de la [Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales](#) del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

A este respecto, cabe recordar que el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración Electrónica, por el que se crea el registro electrónico, señala en su artículo 21 lo siguiente:

Artículo 21. – Registro electrónico.

1.– Se crea el registro electrónico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi para la recepción y remisión de los escritos, solicitudes y comunicaciones que se transmitan por medios electrónicos.

2.– *El registro electrónico será único para todos los órganos de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi.*

3.– *El registro electrónico comunicará al registro general del órgano destinatario de la solicitud, escrito o comunicación, toda anotación que efectúe. A tal efecto, ambos registros estarán integrados e intercomunicados informáticamente.*

[...]

La referencia a la Administración General e institucional de la CAE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2 del Decreto 21/2012 citado, en relación con la Ley del Sector Público Vasco, engloba a la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a sus Organismos Autónomos y a los Entes Públicos de Derecho Privado, siendo ello acorde con lo que a continuación dispone el artículo 14 del Decreto 21/2012, al señalar lo siguiente:

Artículo 14. – Identificación y autenticación de las actuaciones de la ciudadanía por personal funcionario.

1.– *Se habilitará a personal funcionario para que, mediante su firma electrónica reconocida, pueda realizar los trámites que la ciudadanía le faculte.*

2.– *La ciudadanía habrá de identificarse ante el personal funcionario y prestar consentimiento expreso, debiendo quedar constancia de ello.*

[...]”

A su vez, tal y como señala el artículo 55 del citado Decreto 21/2012, son Servicios comunes de Administración Electrónica.

2.– *Son servicios comunes: el registro electrónico, la notificación electrónica, las certificaciones electrónicas, la consulta del estado de tramitación de los expedientes, el archivo electrónico, la pasarela de pagos, el servicio de verificación de datos, el tablón electrónico de anuncios y el registro electrónico de representantes. En la medida que se vayan creando nuevos servicios comunes, se pondrán a disposición de las personas usuarias en la sede electrónica.*

[...]

4.– *Los servicios comunes de Administración Electrónica son de uso común para todos los órganos de la **Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi**. Los servicios comunes de Administración Electrónica podrán utilizarse por otras entidades incluidas en el ámbito de aplicación del Decreto y por otras Administraciones Públicas según lo que se especifique en los correspondientes convenios de colaboración.*

La mención referida a que dichos servicios comunes también pueden utilizarse facultativamente por otras entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de conformidad con lo dispuesto en la parte expositiva del Decreto y en congruencia con la normativa administrativa, únicamente cabe entenderla

referida a entidades que tramiten procedimientos sujetos al derecho público, esto es, a entidades que formen parte de la Administración institucional.

A posteriori, la Orden de 13 de abril de 2022, de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, del Registro de Personal Funcionario Habilitado de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, crea y regula el Registro de Personal Funcionario Habilitado para la expedición de copias auténticas y para la identificación o firma electrónica de las personas interesadas, en aquellos servicios y procedimientos que se determinen, y que estarán disponibles para la ciudadanía en el Punto de Acceso General de la Administración Pública del País Vasco.

Por lo que respecta a la habilitación del personal funcionario, la Orden se refiere a que será cada entidad o departamento el competente para la habilitación del personal funcionario que preste servicios en las unidades dependientes de los mismos, especificando en el apartado 3 del artículo 2 que *“El órgano competente para la habilitación de expedición de copias auténticas será aquel al que corresponda la emisión de los documentos originales, así como aquellos otros órganos a los que se atribuya dicha función en sus normas de competencia”*.

3.- Conclusión

Expuesto cuanto antecede, ha de concluirse lo siguiente:

1.- Respecto a la primera de las cuestiones que se plantea en la solicitud, esta es, el personal que puede tener acceso a la aplicación del Registro Electrónico General, con indicación de si existe alguna exclusión o limitación al respecto.

Se comparte la conclusión alcanzada en el informe emitido por la Dirección de Función Pública (Informe nº 30/2021, de 30 de julio), con ocasión de la tramitación de la Orden del Registro de personal funcionario habilitado de la Administración Pública de la CAE. Así, atendiendo a la normativa básica referida al personal funcionario habilitado, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y el RD 203/2021, de 30 de marzo, así como la normativa aplicable en materia de función pública, *“[...] debe ser funcionario público el personal que se inscriba en el Registro de personal habilitado para asistir a la ciudadanía, en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas”*.

Previsión que no puede obviarse por las entidades que forman parte de la Administración institucional, cuyos registros electrónicos en cualquier caso deben ser interoperables con el Registro General de la Administración, que es único.

En consecuencia, no cabe excepción alguna respecto a la previsión contenida en el apartado segundo del artículo 3 de la Orden de 13 de abril de 2022, de la Consejera de Gobernanza Pública y Autogobierno, del Registro de Personal Funcionario Habilitado de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que señala que *“2.– Podrán ser habilitados tanto el personal funcionario de carrera como interino, en servicio activo, a que se refiere el artículo 3. a) y b) del Ley 6/1989, de 6 de julio, de la*

Función Pública Vasca, y presten servicios en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.”

Se trata de una regulación acorde a la previsión contenida en la Exposición de Motivos de la LPAC, que destaca “[...] *la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los **funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas**, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente, y en el que, si así decide organizarlo cada Administración, **podrán constar también conjuntamente los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos**, no existiendo impedimento a que **un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas**.*”

Previsión congruente con la mención expresa que al personal funcionario consta en los artículos 12.3 y 27.1 in fine de la LPAC, al señalar que, en el registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros.

De hecho, tanto la regulación estatal, mediante Orden PCM/1383/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro de Funcionarios Habilitados en el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público, como la regulación contenida en otras Comunidades Autónomas, como Navarra o Madrid, han limitado la inscripción en el registro al personal funcionario.

Por tanto, si bien el artículo 16 y ss de la LPAC habilita la existencia de otros registros electrónicos interoperables, **el derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas** (artículo 13 b) LPAC), **por funcionarios habilitados se refiere al registro electrónico general que cada Administración ha de disponer** (artículo 12.2² y 16 de la LPAC).

Condición de personal funcionario que es la exigible en atención a las funciones que la normativa de función pública y la normativa administrativa les atribuye, y que son inherentes a la tramitación de procedimientos sujetos a derecho público por parte de las entidades que forman parte de la Administración institucional de la CAE.

En segundo lugar, se consulta sobre la posibilidad de autorizar a empresas privadas que presten servicios a la Administración General e institucional para que accedan a la aplicación del Registro Electrónico General.

Se plantea, de forma genérica, que el acceso a la aplicación del Registro es cada vez más demandado, refiriéndose a la intervención de empresas privadas en distintos procedimientos, entre otros, procedimientos sancionadores o incluso ofertas de empleo público.

² **Artículo 12. Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados.**

[...]

2. Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del **registro electrónico general** y obtención de copias auténticas.

En primer lugar, ha de señalarse que dicha intervención, así expuesta, carecería del más absoluto sustento legal por lo que, sin la previa contextualización y precisión de las situaciones concretas a las que se refiere, no es posible conocer la carencia que pretende trasladarse por parte de dicha Dirección.

En cualquier caso, para el caso que se refiera al acceso por parte de empresas privadas a la información que conste en los expedientes o archivos de esta Administración con ocasión de prestaciones que deban realizar como adjudicatarias de un previo procedimiento de contratación administrativa, debemos remitirnos a lo que sobre tal intervención estipulen los pliegos de condiciones administrativas particulares aprobados por la Dirección de Patrimonio y Contratación, y lo que, al respecto, pueda haber sido informado por el órgano competente en materia de protección de datos.

Este es el informe que emito, y que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA