

**XVI CONGRESO DE LA AECPA  
LA CIENCIA POLÍTICA ANTE LOS NUEVOS RETOS GLOBALES  
7 al 9 de septiembre de 2022  
Universidad de Girona**

**Área V. Gestión Pública y políticas Públicas**

**Coordina:** Ixchel Pérez Durán (Universitat Autònoma de Barcelona)

**Grupo:** GT 5.7 Administraciones Públicas Abiertas y Colaborativas en un Mundo Digital. Implicaciones para Ciudadanía, Democracia y Gobernanza (Local)

**Coordina:** Juan Ignacio Criado Grande (Universidad Autónoma de Madrid).

**Comenta:** Laura Alcaide Muñoz (Universidad de Granada)

**Título:**

<p><b>LA UTILIZACIÓN DE LA FIRMA BIOMÉTRICA MANUSCRITA EN LA PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS EN LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS, DE MANERA PRESENCIAL; UN ESTUDIO DE CASO DE ASISTENCIA A LA CIUDADANÍA</b></p>
--

**Autor:** José Luis Martínez-Alonso Camps (Profesor asociado de la Universidad de Barcelona/UB y Director de Servicios de Secretaría de la Diputación de Barcelona, [jlmartinez-alonso@ub.edu](mailto:jlmartinez-alonso@ub.edu)).

**Resumen:** La ponencia une la reflexión teórica y el análisis aplicado de un estudio de caso: la utilización de la firma biométrica manuscrita en la presentación de documentos en los registros administrativos, de manera presencial. Después el examen de los requerimientos jurídicos, técnicos y de gestión, se presenta la experiencia desarrollada en la Diputación de Barcelona, donde presto mis servicios, de la que se concluye que la utilización de la firma biométrica manuscrita por parte de las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, además de permitir el cumplimiento legal, supone un contrapunto para evitar la brecha digital, al resultar más comprensible y personalizada para la ciudadanía, sin mengua del progreso en la implementación digital.

**Nota biográfica:** Licenciado en Derecho (UB) y en Ciencias Políticas y Sociología (UNED). Doctor en Derecho y en Ciencia Política (UB). Funcionario local desde 1981 (Secretario-Interventor y, desde 1984, Letrado de la Diputación de Barcelona) y Profesor asociado de la UB desde 1992, Dpto. de Ciencia Política, Derecho constitucional y Filosofía de Derecho.

**Palabras clave:** Administración digital, personalización de servicios públicos, asistencia a la ciudadanía, registros administrativos, reducción de la brecha digital.

Barcelona, 1 de septiembre de 2022

# La utilización de la firma biométrica manuscrita en la presentación de documentos en los registros administrativos de forma presencial: un estudio de caso de asistencia a la ciudadanía.<sup>1</sup>

## Sumario:

**1. Introducción: marco normativo y objeto de la ponencia. 2. La asistencia especificada legalmente en la identificación y firma electrónica de las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas para la presentación de solicitudes y otros documentos. 3. La alternativa de la utilización de la firma biométrica manuscrita por la persona física asistida por el funcionariado de las OAMR. 3.1 Planteamiento y experiencias. 3.2. Configuración y amparos normativos. 3.3. Formalización de la utilización de la firma biométrica manuscrita y situación de las soluciones en el mercado. 4. Finalización del procedimiento y de la prestación del servicio público, y epílogo. 5. Bibliografía citada**

## 1. Introducción: marco normativo y objeto de la ponencia

El marco normativo básico en el que se presenta la ponencia está constituido por la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC),<sup>2</sup> y el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (RAFME), aprobado por el RD 203/2021.<sup>3</sup> Conceptualmente se centra en una de las actuaciones tecnológicas, jurídicas y de gestión necesarias para la prestación del servicio público de asistencia a la ciudadanía, y garantizar el ejercicio de su derecho a la presentación de documentos de forma presencial en los registros electrónicos (LPAC, art. 12 y 13. g). Son usuarias de este servicio las llamadas legalmente *personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas*, las cuales son también titulares del derecho a relacionarse electrónicamente con las administraciones LPAC, 14, y RAFME, 3).<sup>4</sup>

El servicio público de *asistencia en la presentación de documentos de forma presencial en los registros electrónicos* se caracteriza por estar constituido por

---

<sup>1</sup>Expongo este estudio de caso en relación con tema indicado, fruto de la experiencia en la implementación de la administración digital, tarea que compartimos con muchos compañeros y compañeras, y aunque no pueda citarlos a todos, sí quiero mencionar A. ELÍAS, A. ORTIZ, S. TAMAYO, J. VILAMALA, S. AGUILAR, M.J. PALACIO, M. CASELLAS, LL. RAMÍREZ, J. GIMÉNEZ, C. DE LOS SANTOS Y F. SÁNCHEZ MONTERO, así como todo el personal de la Unidad de Registro-Oficina de asistencia en materia de registros de la Diputación de Barcelona.

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/03/30/203/con>

<sup>4</sup> El colectivo de las personas físicas obligadas incluye a las personas físicas que ejercen una actividad profesional de colegiación obligatoria y otras respecto de las cuales, por razón de su capacidad económica, técnica u otros motivos, se haya dispuesto su obligación de relacionarse electrónicamente con las administraciones al haberse acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para ello (ej. LPAC, 14.2 y 3).

prestaciones diversas (información, funciones públicas y actuaciones materiales), que las administraciones deben prestar obligatoriamente y bajo criterios de generalidad, voluntariedad y gratuidad. La gestión de ese servicio público debe llevarse a cabo de forma directa, atendido que una buena parte de las actuaciones que requieren las prestaciones que lo integran se identifica con las denominadas funciones públicas, en razón de lo cual han de ser ejercidas por funcionarios al haber efectuado la ley una reserva expresa en favor de los mismos (LPAC, art. 6.5, 12.2 y 27.1 y.4, entre otras). Con independencia de cuál sea la valoración de esa reserva, lo cierto es que ese es el sistema de empleo público establecido, de lo que resulta, en primer término, que no podrá ejercer tales funciones públicas el personal laboral, así como, en segundo, que tampoco cabe que sean desarrolladas por un privado, lo que descarta, en consecuencia, la gestión indirecta del servicio público.<sup>5</sup>

A la satisfacción de los derechos de *las personas físicas no obligadas* debe aplicarse esta asistencia, que debe actuar en la doble dirección de contribuir al desarrollo de la Administración digital y tener especial cuidado en no ensanchar la brecha digital, todo ello en el marco regulador de las *Oficinas de asistencia en materia de registros* (OAMR), una vez completadas y plenamente aplicables sus determinaciones, desde el 2 de abril de 2021 (LPAC, 12.3, 16.4. y .5, DA4<sup>a</sup>, DF7<sup>a</sup>, y RAFME, 4.a, y 39. 3, y concordantes). Concretamente, la actuación que se comenta es la que consiste en la identificación y firma electrónica que efectúa, por cuenta del interesado que desea presentar una solicitud u otros documentos en un registro administrativo, un funcionario habilitado, en los términos legalmente previstos.

El estudio de caso que se analiza centra la hipótesis a verificar en si cabe una actuación alternativa a la legalmente establecida, que aúne las características de ser jurídicamente admisible y más comprensible y personalizada desde la perspectiva de la ciudadanía, sin mengua del progreso digital. Y esa hipótesis a contrastar es la de la utilización de la *firma biométrica manuscrita* en la presentación de documentos en los registros administrativos de forma presencial, y su implementación en la Diputación de Barcelona, administración en la que presto mis servicios.

(...)

---

<sup>5</sup> Los referentes normativos generales relativos al sistema de empleo público y al ejercicio de las funciones públicas son los siguientes: CE, art. 103.3 y 149.1.18, STC 99/1987 (FJ 3), y TREBEP (Texto refundido de la Ley del estatuto del empleado público, aprobado por el RDLegislativo 5/2015), art. 9.2; respecto de la imposibilidad de la gestión indirecta de tal servicio público, el referente es la L 9/2017, de contratos del sector público (art. 17, 2º pfo. y 283. 1, 2º pfo, referidos a los contratos de servicios y concesión de servicios, respectivamente, en la medida en que prescriben que *no podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos*).

El estudio de caso analizado permite verificar la hipótesis de partida planteada: la utilización de la firma biométrica manuscrita en la presentación de documentos en los registros de las administraciones públicas, de forma presencial por parte de las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con ellas, constituye una actuación alternativa a la prevista legalmente, consistente ésta en la identificación y firma electrónica que efectúa, por cuenta del interesado que desea presentar una solicitud u otros documentos en un registro administrativo, un funcionario habilitado, en los términos legalmente previstos. Efectivamente, frente a esta actuación substitutiva, la utilización de la firma biométrica manuscrita por el interesado, además de permitir el cumplimiento de los requerimientos legales y ser por tanto jurídicamente admisible, supone un contrapunto para evitar la brecha digital atendido que resulta un trámite más comprensible y personalizado para la ciudadanía, y todo ello sin merma del progreso en la implementación de los medios electrónicos.

## 5. Bibliografía citada

AGUIRRE, María Fernanda (2021): “¿Qué es la Prueba de Concepto y para qué es útil: Ejemplo”. Accesible en (consulta efectuada el 3.8.2022):

<https://www.appvizer.es/revista/organizacion-planificacion/gestion-proyectos/prueba-de-concepto>

ALAMILLO DOMINGO, I. (2017): “Comentarios a artículos 9-12”. En CAMPOS ACUÑA, C. (Dir.): *Comentarios a la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Wolters Kluwer.

ALMONACID LAMELAS, V. (2018): “La CLAU una Oficina de asistencia en materia de registros de la Ley 39/2015...Y algo más”. Nosoloaytos. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2018/07/21/la-clau-una-oficina-de-asistencia-en-materia-de-registros-de-la-ley-39-2015-y-algo-mas/>

ALMONACID LAMELAS, V. (2020): “Comentarios de urgencia a la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza”. Nosoloaytos. 12.11.2020. Accesible en:

<https://nosoloaytos.wordpress.com/2020/11/12/comentarios-de-urgencia-a-la-ley-6-2020-de-11-de-noviembre-reguladora-de-determinados-aspectos-de-los-servicios-electronicos-de-confianza/>

ANGUIANO JIMÉNEZ, J. M. (2015): “Sobre la emisión de declaraciones de voluntad mediante el uso de firmas digitalizadas”. El derecho.com, noticias jurídicas y actualidad. Lefebvre. 9.10.2015. Accesible en: <https://elderecho.com/sobre-la-emision-de-declaraciones-de-voluntad-mediante-el-uso-de-firmas-digitalizadas>

EVERAC99 (2016): “Cómo hacer Pruebas de Concepto (POC): un enfoque formal”. Accesible en (consulta efectuada el 3.8.2022):

<https://everac99.wordpress.com/2016/04/29/como-hacer-pruebas-de-concepto-poc-un-enfoque-formal/>

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2016): “Los fundamentos jurídicos de la administración digital” En CERRILLO I MARTÍNEZ, A (Dir.): *A las puertas de la administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015*. INAP.

COLÓN DE CARVAJAL FIBLA, B. (2021): “El registro único y la asistencia al ciudadano en materia de registros”. El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer.

GÓMEZ PUENTE, M. (2019): *La administración electrónica: El procedimiento administrativo digital*. Cizur Manor: Thomson Reuters Aranzadi.

GONZÁLEZ BUSTOS, M.A. (2016): “La actividad de las administraciones públicas”. En GOSÁLVEZ PEQUEÑO, H.: *La nueva Ley de Procedimiento administrativo común*. Wolters Kluwer.

GRACIA GARCÍA, D. (2017): “Sobre la validez y eficacia jurídica de la firma electrónica manuscrita, biométrica o dinámica”. El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 8, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 30 Abr. al 14 May. 2017, Ref. 1071/2017, pág. 1071, Editorial Wolters Kluwer. Accesible en: <https://www.gtt.es/boletinjuridico/sobre-la-validez-y-eficacia-juridica-de-la-firma-electronica-manuscrita-biometrica-o-dinamica/>

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, J L, ORTIZ VILLUENDAS, A. y TAMAYO LEIVA, S. (2022): “La utilització de la signatura biomètrica manuscrita en la presentació de documents als registres de les administracions públiques de manera presencial; un contrapunt per evitar la bretxa digital sense minvar el progrés en la implementació dels mitjans electrònics”. Blog de la Revista Catalana de Dret Públic. 18.5.2022. Accesible en: <https://eapc-rcdp.blog.gencat.cat/2022/05/18/la-utilitzacio-de-la-signatura-biometrica-manuscrita-en-la-presentacio-de-documents-als-registres-de-les-administracions-publiques-de-manera-presencial-un-contrapunt-per-evitar-la-bretxa-digital-sens/>

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2016): *El Régimen jurídico del nuevo procedimiento administrativo común*. Aranzadi Thomson Reuters.

MARTÍNEZ VILA, I. (2021): “Módulo 3. Registro electrónico. Las oficinas de asistencia y registro: composición y funciones. En especial, la expedición de copias auténticas de documentos”. En Curso Introducción al Procedimiento Administrativo Electrónico. CositalNetwork.

PINO, F. y X. SANCLIMENT (2022): “Firma electrónica en las AAPP. Tipos de firma y Casos de uso”. Power point facilitado por los autores y presentado en el webinar desarrollado el 18.7.2022, VIDsigner: <https://es.validatedid.com/biometric-signature>

TAJADURA TEJADA I. (2016): “Asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados”. En RECUERDA GIRELA, M.A.: *Régimen jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común*. Thomson Reuters. Aranzadi.

TECHOPEDIA (2022): “Qué es una prueba de concepto (poc)?”. Accesible en (consulta efectuada el 3.8.2022): <https://es.theastrologypage.com/proof-concept>

1 de septiembre de 2022