

En Logroño, a 30 de septiembre de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

87/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el registro en el ámbito de la Administración General de La Rioja y sus Organismos Públicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

En el expediente administrativo, aparece, en primer lugar, un inicial borrador del texto de la disposición proyectada que va seguido de una Memoria inicial de la Jefe de Servicio de Atención al Ciudadano, de fecha 9 de febrero de 2004, relativa al marco normativo en el que se encuadra la disposición proyectada, las razones de oportunidad que justifican la misma, informes que es necesario recabar, estudio económico y tabla de vigencias.

Segundo

A continuación, figura en el expediente el informe realizado por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 19 de abril del año en curso, y un tercero, de fecha 26 de mayo, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Tercero

A consecuencia de la toma en consideración de alguna de las alegaciones contenidas en los anteriores informes, obra en el expediente un segundo borrador del texto de la disposición, que aparece seguido de lo que se denomina Memoria complementaria, en la que se detalla el contenido y alcance de las modificaciones introducidas con relación al borrador inicial de la norma proyectada.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 2 de julio de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 6 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 6 de julio de 2004, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: ***“c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”***; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero, habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado, entre otros en relación con: ***“c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes”***.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley Constitutiva, que en el ejercicio de nuestra función, debe valer por “la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”.

Como se ha señalado en otros dictámenes debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de Disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales y en su normativa complementaria, no solo como garantía de acierto en su elaboración, sino además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

Procede, por ello examinar, en primer lugar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos, comenzando por aquellos que exige nuestro Reglamento orgánico.

1) Expediente íntegro.

De acuerdo con el artículo 40 de nuestro Reglamento, el expediente debe remitirse completo, con un sumario de los documentos que lo integran. Debe recordarse que su exigencia no es caprichosa, dado que, por razones de seguridad jurídica, persigue mostrar al órgano consultivo de manera clara e íntegra, de acuerdo con un criterio de ordenación cronológico, los documentos que han debido incorporarse al expediente. En el presente caso, se ha cumplido en forma este requisito.

B) Iniciación.

Del expediente se desprende que el Proyecto de Disposición ha sido iniciado por el Servicio de Atención al ciudadano de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, aunque no figura un acuerdo expreso en tal sentido.

C) Memoria justificativa.

Dispone literalmente el art. 67.2 de la Ley 3/1995 que “ ***tales propuestas***—de proyectos de Ley y disposiciones de carácter general- ***irán acompañadas de una memoria que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persiguen y hacer referencia a las consultas facultativas efectuadas y a otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma***”.

En este caso, existe una Memoria inicial que justifica las razones de oportunidad de la norma, así como se refiere a otros aspectos a los que ya nos hemos referidos en los Antecedentes de Hecho de nuestro dictamen.

Posteriormente, existe una Memoria que cumple con las exigencias señaladas con reiteración por este Consejo Consultivo, ya que de su lectura se ofrece una visión global de todo el *iter* procedimental y sustantivo seguido para elaborar la norma proyectada, dando cumplida cuenta de cada una de las exigencias establecidas en el art. 67.2 de la Ley 3/95.

D) Estudio económico.

No existe entre la documentación remitida el necesario estudio económico, lo que se justifica en la Memoria inicial indicando que la aplicación de la disposición no genera coste económico alguno. Sin embargo, ello parece del todo punto discutible, pues si bien actualmente se lleva a cabo la función de registro de entrada y salida de documentos, lo cierto es que se antoja muy difícil que la puesta en marcha del denominado “*Registro telemático*”, al que se refieren los artículos 15 a 19 del proyecto, no genere un costo y además importante, por las complicaciones de tipo técnico que determina la puesta en funcionamiento de lo relativo a la firma electrónica. Podría darse el caso de que ese complejo técnico estuviese ya desarrollado, pero en ese caso resultaría necesaria o al menos conveniente, la justificación de esa nula repercusión económica.

E) Tabla de derogaciones y vigencias.

En cuanto a la tabla de Disposiciones derogadas y vigentes a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995, este Consejo reitera, una vez más, la importancia que la misma tiene en cuanto que afecta al principio de seguridad jurídica y de certeza en el conocimiento y aplicación del Derecho.

En el Proyecto estudiado no existe una Disposición Derogatoria pues no se afecta a ninguna disposición actualmente en vigor, al ser la primera vez que es objeto de regulación el Registro General de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

F) Audiencia corporativa.

Dispone el artículo 68 Ley 3/1995 que: ***“1º Los proyectos con carácter de disposición general, cuando la Ley lo disponga o así lo acuerden el Consejo de Gobierno o Consejero correspondiente, se someterán a información pública”***; y el párrafo 3º del precepto asimismo establece que: ***“Podrán acceder a la información pública y presentar alegaciones los ciudadanos, las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, así como las demás personas jurídicas, públicas y privadas”***.

Como ya hemos tenido ocasión de matizar en Dictámenes anteriores, y en especial en los núms 9 y 39/99, el anterior precepto solo prevé, en su caso, el trámite de información pública, y no el de audiencia a los ciudadanos interesados o afectados por la norma, directamente o a través de sus organizaciones que los representen, bajo la fórmula de la audiencia corporativa en los términos del artículo 105, a) de la Constitución. No obstante y en virtud e la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, han de distinguirse estas dos formas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de reglamentos.

Pese a la trascendencia que a lo largo de nuestros dictámenes hemos atribuido a este trámite, ya hemos manifestado que el mismo no resulta obligatorio en el caso de elaboración de disposiciones de carácter organizativo, por lo que la ausencia de este trámite en el presente supuesto, no afecta a la corrección del trámite seguido para la elaboración de la norma.

G) Informe del S.O.C.E.

Consta en el expediente el informe de este Servicio que viene exigido por lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto 58/1997, de 30 de diciembre.

H) Informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja.

También se ha dado cumplimiento a la exigencia de este informe exigido por el artículo 67.4 de la Ley 3/1995.

I) Informe del Servicio de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información.

Aunque el citado informe no resulta preceptivo en el proceso de elaboración de disposiciones de carácter general, consta en el expediente el informe solicitado a dicho Servicio, a la luz de la materia objeto de regulación.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

Aunque a lo largo de todo el expediente, se funda de manera reiterada la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el art. 8.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, que atribuye a la Comunidad competencia exclusiva en materia de organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, no parece apropiado considerar el Registro General, como una institución de autogobierno, por lo que resulta más correcto justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en lo establecido en el artículo 26.1 de su Estatuto de Autonomía que atribuye a la misma, la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, por lo que resultará obligado modificar el título competencial, que consta en la totalidad del expediente administrativo.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada.

Cuarto

Sobre la cobertura legal del Proyecto de disposición.

La disposición que dictaminamos pretende regular el régimen y funcionamiento de las Oficinas de registro; el Registro telemático y la expedición de copias compulsadas y copias selladas, tal y como menciona el art. 1.2. Por tanto, la cobertura legal de la disposición se encuentra, por una parte, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999 de 13 de enero, que, en su artículo 37, regula el derecho de acceso a archivos y registros; y, en su artículo 38, regula expresamente los Registros.

Igualmente, el proyecto viene a desarrollar lo establecido en el art. 78 de la Ley 3/1995 de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración de La Rioja, que establece la existencia de un Registro general y de otros Registros internos.

Incluso la disposición proyectada tendría cobertura legal, al menos en lo relativo al Registro telemático, en lo establecido en la Ley 3/2002, de 21 de mayo, para el Desarrollo del uso de la firma electrónica en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Quinto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario

El borrador de Decreto consta de Exposición de Motivos y veinticinco Artículos, tres Disposiciones Adicionales y dos Finales. Está dividido en dos Capítulos, subdivididos en Secciones, todos ellos titulados conforme a las técnicas normativas imperantes. Pese a que el Decreto de 7 de mayo de 1.999, que, entre otras cosas, regula las Oficinas de registro, contiene una definición de los mismos, si bien referida a la Administración del Estado, pues les atribuye naturaleza de órgano administrativo, por el hecho de los efectos o consecuencias jurídicas que se anudan al hecho de registrar la entrada o salida del documento de que se trate, la disposición que informamos no contiene esa definición de Registro, pues, en definitiva, la misma no pretende la creación de órganos o unidades administrativas, sino regular las funciones del Registro.

Al igual que hace la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el proyecto de disposición distingue entre Oficina de Registro General, y las Auxiliares y ello en función de la Secretaría General Técnica que las gestione. Sin embargo, entiende este Consejo Consultivo que las citadas denominaciones han quedado en la actualidad superadas, pues, en definitiva, el Registro, con independencia del lugar físico en el que sea posible la presentación de documentos, es único y así en la actualidad y en la Comunidad Autónoma de La Rioja, la secuencia numérica que se da a cada documento, petición o solicitud que se presenta es una y la única que confiere el programa informático; y ello con independencia del lugar habilitado en el que se verifique la presentación del documento.

Por lo tanto, hablar de distintos tipos de Registro no parece acorde con la actual realidad, pues el Registro es uno y único, estando incorporado a una común base de datos. Con ello, enlazamos con la apreciación contenida en el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, que hace notar, al igual que el S.O.C.E, que no existe armonización entre el Decreto sometido a nuestra consideración y el contenido del borrador de la Ley de Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Aunque este Consejo Consultivo desconoce los términos en los que el citado borrador se refiere al Registro, a la luz de dichas manifestaciones, no es difícil aventurar que ya no se realice esa diferenciación de Registros que contiene el proyecto dictaminado.

Por lo tanto, y como indica el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, parece razonable esperar a que se promulgue la citada Ley de Régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y, a la vista de su regulación, acometer el desarrollo reglamentario del Registro General de la Comunidad Autónoma de La Rioja. También pudieran tramitarse de forma simultánea ambos proyectos, teniendo en cuenta la citada regulación prevista en el proyecto de la nueva ley. Igualmente debe tenerse en cuenta la regulación incluida en la Ley estatal 59/2003, de 19 de diciembre, respecto a la firma electrónica avanzada.

Dicho lo cual, la disposición proyectada se aplicará a la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Públicos, por lo tanto, el Servicio Riojano de Salud y el Servicio Riojano de Empleo. Quedan, en principio, fuera de la regulación las Entidades Públicas Empresariales, como la Agencia de Desarrollo Económico (ADER), las Sociedades Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las Fundaciones Públicas y los Consorcios. Por lo tanto, el ámbito de aplicación de la disposición proyectada, no coincide con la del Decreto estatal 772/1999, de 7 de mayo, lo que se salva aludiendo a la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja para organizar sus instituciones de autogobierno, aunque debería hacerse la salvedad a la que nos hemos referido al hablar del título competencial en que se basa la disposición.

Como ya hemos indicado, la disposición regula el Registro telemático, que se instalará en una plataforma común. En cuanto a las cuestiones técnicas y sin perjuicio del ulterior desarrollo, parece ser que no existe problema alguno en su implantación, a tenor del contenido del informe emitido por el Servicio de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, obrante en el expediente. Dicho Registro, a pesar de su denominación, es una figura radicalmente distinta a los Registros convencionales, de tal modo que sus funciones y funcionamiento no pueden asimilarse al resto de los Registros administrativos. Este Registro telemático sólo podrá recibir y remitir solicitudes, escritos y comunicaciones relativas a los trámites y procedimientos que se especifiquen en su norma de creación, no pudiendo, en principio al menos, realizar funciones de expedición de copias selladas o compulsadas de los documentos que se transmitan junto con la solicitud, escrito o comunicación. En definitiva, lo que se pretende, recogiendo el mandato legal, es impulsar el uso de las técnicas telemáticas en la actividad administrativa, sobre todo en lo relativo a la relación con los ciudadanos. De todas formas, tal y como indica el informe de la Asesoría Jurídica, toda vez que el Registro telemático aparece regulado como independiente de los otros Registros, convendría que se estableciesen los mecanismos precisos para evitar la posible duplicidad de procedimientos en los casos en los que, además de por vía telemática, se presentase por el ciudadano la misma solicitud por la vía ordinaria.

Entrando en el análisis del articulado del Proyecto de disposición, debemos hacer constar las siguientes indicaciones:

-El **Artículo 3**, indica que: ***“La función de registro se ejercerá de manera automatizada sobre una aplicación única corporativa bajo un modelo de libro único.*** Parece más adecuado, decir que la función de registro se ***“gestionará”***. Por otra parte, la alusión a un modelo de libro único responde a una concepción del registro ya superada, como hemos manifestado anteriormente.

-El **Artículo 4.3**, establece que los organismos públicos podrán contar con Oficinas de Registro Auxiliar, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 5 del Decreto. Sin

embargo, dicho artículo no establece procedimiento alguno, sino que establece los requisitos para la creación de los mismos.

-El **Artículo 6**, reproduce en su integridad el contenido del artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, por lo que deberá sustituirse el tenor literal del citado precepto por la cita del artículo 38.4 de la L.P.A.C.

-En el **Artículo 12**, debería modificar su encabezamiento, pues la expresión “**validación mecánica**” no parece la más apropiada. Validar significa dar validez a algo, y, en el caso de entrada o salida de documentos, no parece que la función del Registro sea la de dar esa validez.

Por otra parte, se sigue insistiendo en el citado precepto a la diferenciación entre Registro General y Auxiliares, por lo que nos remitimos a lo ya manifestado a este respecto con anterioridad.

Por último, sería deseable, que el artículo contuviera alguna referencia a que esa comprobación mecánica quede incorporada al documento de tal forma que no sea posible su posterior manipulación.

-En el **Artículo 13**, debe suprimirse la referencia “**a las personas**”, debiendo mencionarse únicamente a los órganos y unidades administrativas.

-En el **Artículo 14** en su párrafo primero, parece que el Decreto invade materias reservadas a la ley, como es todo lo relativo al cómputo de los plazos, por lo que debería suprimirse el citado apartado.

-En el **Artículo 15** se hace una alusión al artículo 15 a). Sin embargo, el citado artículo no aparece dividido en párrafos, por lo que la cita parece ir referida al artículo 16 a).

-En el **Artículo 25** determina la obligatoriedad para el funcionario para expedir copias compulsadas y selladas, sin embargo no se establecen las consecuencias de la negativa a desarrollar dicha función.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

El Proyecto de Disposición es conforme a Derecho, salvo las indicaciones contenidas en el cuerpo del presente Dictamen.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.