

En Logroño, a 4 de diciembre 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

62/12

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda, en relación con el Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las comunicaciones y notificaciones electrónicas en el sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Administración Pública y Hacienda ha elaborado el referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Resolución de inicio, de 2 de octubre de 2012, del Secretario General Técnico de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.
- Escrito del Excmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, de 24 de septiembre de 2012, registrado de entrada en la Oficina Auxiliar de Registro del Gobierno de La Rioja el mismo día, en el que, a la vista de la sugerencia del empleo de medios electrónicos en las comunicaciones internas relacionadas con las consultas y dictámenes emitidos por este Consejo, se da traslado del Acuerdo adoptado en sesión 12/2012, en el que se propone modificar nuestro Reglamento orgánico y funcional, dado que en el actualmente vigente se establece la remisión de las consultas en soporte papel.
- Memoria justificativa inicial de la Jefe de Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), en la que se da cuenta del marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto; se justifica la necesidad de la norma; la

normativa afectada; el estudio económico y los informes preceptivos que habrán de solicitarse.

- Primer Borrador del Anteproyecto de Decreto, datado de 15 de noviembre de 2012.
- Diligencia de la Secretaria General Técnica que declara formado el expediente, el 16 de noviembre de 2012, con indicación de los trámites a seguir.
- Primera Memoria de tramitación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 16 de noviembre de 2012, con la siguiente estructura: antecedentes; contenido; contenido económico; procedimiento; trámites y conclusiones. En la parte relativa al procedimiento, se da cuenta de los órganos y centros directivos a los que se ha remitido el Anteproyecto de Decreto para trámite de observaciones. En particular, se da cuenta y valora las presentadas por la Intervención General y la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura. No constan incorporadas al expediente las alegaciones escritas de estos órganos directivos.
- Informe favorable del Director General de los Servicios Jurídicos, de 22 de noviembre de 2012.
- Segunda Memoria de tramitación de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, de 22 de noviembre de 2012, con la siguiente estructura: antecedentes; contenido; contenido económico; procedimiento; trámites y conclusiones.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 22 de noviembre de 2012, registrado de entrada en este Consejo el 27 de noviembre de 2012, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda 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 27 de noviembre de 2012, registrado de salida el 28 de noviembre de 2012, 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.

De acuerdo con el art. 11.c) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, el dictamen de este Consejo Consultivo es preceptivo, cuando se trate de *«proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas»*.

En el presente caso, son varias las disposiciones con rango de Ley que dan cobertura al Anteproyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

En el marco de la competencia básica estatal para establecer el procedimiento administrativo común y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18ª CE), el Estado ha dictado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada en diversas ocasiones. Su artículo 45 establece la obligación de las Administraciones Públicas de impulsar el empleo y la aplicación de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el desarrollo de su actividad y en el ejercicio de sus competencias.

En este sentido, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, establece el derecho de los ciudadanos a utilizar medios electrónicos en sus relaciones con la Administración y regula, en sus artículos 27 y 28, las comunicaciones y notificaciones electrónicas, así como la validez de las comunicaciones electrónicas en sus relaciones internas o externas con otras Administraciones públicas (art. 20). Su artículo 27.6 establece la posibilidad de que reglamentariamente se obligue a determinados interesados (personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizado el acceso y disponibilidad de

los medios tecnológicos precisos) al uso de medios electrónicos en sus relaciones con la Administración.

A la vista de este marco normativo, nuestro dictamen es preceptivo; y también lo es por lo que respecta, en especial, a la modificación de nuestro Reglamento orgánico y funcional, prevista en la Disposición Final Primera del Anteproyecto, ya que, según el art. 11, b) de nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001), se nos debe consultar todo proyecto de disposición general, cualquiera que sea su rango, que afecte a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración en la necesidad de cumplir, no sólo formal sino sustantivamente, el procedimiento administrativo especial de elaboración de disposiciones generales que, tras su aprobación y publicación pasan a integrarse en el ordenamiento jurídico. Ese procedimiento tiene por finalidad encauzar adecuadamente el ejercicio de una de las potestades de efectos más intensos y permanentes de la Administración, la reglamentaria.

Es por ello, necesario examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *«el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia».*

En el presente caso, la Resolución de inicio la ha adoptado el Secretario General Técnico, al corresponderle en relación a los servicios y actividades exclusivos de su competencia [*«impulsar actuaciones tendentes a la reducción de cargas y racionalización de la actividad administrativa y la utilización de herramientas y sistemas de calidad para la mejora de la prestación de los servicios públicos»*, art. 9.1.2.3. letra d); *«impulsar la mejora del uso de los sistemas de información en los procesos administrativos para la implantación de la e-Administración»*, letra h); *«impulso de la calidad de los servicios públicos y la reducción de cargas administrativas»*, art. 9.2.2, letra b); *«impulso y dirección en la implantación de servicios de administración electrónica»*, letra d); *«definir estándares, características técnicas exigibles e instrucciones relativas a la utilización de*

las infraestructuras de tratamiento de la información y de las comunicaciones», letra f)], el ejercicio de las funciones genéricas atribuidas a las Direcciones Generales [entre las que figura, «la resolución del inicio de la tramitación de las disposiciones de carácter general», art. 9.1.4., letra g)], todo ello de acuerdo con el Decreto 46/2011, de 6 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La competencia del Secretario General Técnico se explica en este caso al no existir una Dirección General en esta Consejería que asuma esas competencias específicas, cuyo ejercicio están atribuidas a aquel órgano directivo.

B) Elaboración del borrador inicial.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 4/2005, se ha incorporado al expediente un primer y único Borrador del Anteproyecto de Decreto que ha sido remitido, para trámite de informe, a distintos órganos directivos, cuyas observaciones han sido valoradas en la primera Memoria de tramitación, aunque su texto no ha sido incorporado al expediente, sin alterar la redacción de aquel Borrador, que es el remitido a consulta.

A esa primera Memoria de tramitación, redactada sin haber recibido el informe de los Servicios jurídicos, se ha añadido, una segunda Memoria de tramitación, de contenido prácticamente idéntico a la primera. No obstante, estas Memorias finales son suficientes al objeto de contar con una Memoria inicial justificativa del Anteproyecto de Decreto y la Memoria final, explicativa el *iter* procedimental seguido.

En cuanto a la Memoria económica o «Estudio económico», se afirma escuetamente que *«este Decreto no genera coste económico alguno para la Consejería..., siendo la Agencia del Conocimiento y la Tecnología del Gobierno de La Rioja la que ha financiado en su totalidad las aplicaciones informáticas de comunicaciones y notificaciones electrónicas».*

Ahora bien, que el coste lo haya asumido otro organismo regional distinto del Centro directivo responsable de la nueva norma no significa que genere coste alguno para la Administración regional. Es evidente que la utilización de aplicaciones informáticas disponibles rentabilizará el gasto realizado y, sobre todo, simplificará la gestión administrativa y ahorrará gasto corriente, al suprimir el soporte papel, aunque puedan aparecer otros nuevos ligados al uso y mantenimiento de la tecnología necesaria para gestionar los servicios electrónicos. Todo ello debería justificarse.

C) Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El cumplimiento del artículo 35 de la Ley 4/2005, la Secretaría General declara formado el expediente, mediante Resolución de 16 de noviembre de 2012 y determina los informes preceptivos que deben ser solicitados.

D) Trámite de audiencia.

Al ser el Proyecto de Decreto de naturaleza predominantemente interna y organizativa, no ha sido sometido al trámite de audiencia de los interesados.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Al proceder la propuesta de Anteproyecto de Decreto del SOCE, se ha considerado innecesario el trámite de este Centro directivo. Sí que se ha solicitado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 4/2005, el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que lo ha emitido en sentido favorable.

Como hemos señalado en anteriores dictámenes, la Memoria final no debe elaborarse hasta tanto los Servicios Jurídicos no hayan remitido su informe sobre la nueva disposición proyectada.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 4/2005, figuran en el expediente dos Memorias justificativas finales (Memorias de tramitación) de la Secretaría General Técnica, de 16 y 22 de diciembre de 2012, como ya hemos señalado, al haberse emitido la primera antes del informe de los Servicios Jurídicos. Ambas satisfacen la exigencia legal establecida.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada y cobertura legal de la misma.

La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición —legal o reglamentaria— que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En el presente caso, en el Fundamento de Derecho Primero, al tratar del carácter preceptivo de nuestro dictamen, hemos expuesto el marco normativo en el que se inserta la norma proyectada. Por lo que se refiere a los títulos competenciales que tiene el Gobierno

para su aprobación, la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia exclusiva (en el marco de la citada legislación básica estatal) en materia de «*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja*» (art. 8.1.2 EAR'99).

En lo que afecta a la modificación de nuestro Reglamento orgánico y funcional prevista en la Disposición Final Primera del Anteproyecto, el título competencial lo atribuye el art. 8.1.1 («*la organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*»), en relación con el artículo 42 (relativo al Consejo Consultivo de La Rioja), preceptos ambos incluidos en el vigente Estatuto de Autonomía de la Rioja (EAR'99).

Por tanto, no existe duda sobre la competencia del Gobierno de La Rioja para la aprobación del Anteproyecto que se nos ha remitido.

Cuarto

Observaciones al Proyecto de Decreto

- **Parte expositiva:** Por las razones que se exponen en las observaciones al artículo 3.2, es impropio de una norma reglamentaria aprobada por un Decreto mencionar una determinada aplicación informática («*ABC comunicaciones*»), al ser más propio de una Orden o de una Resolución del Consejero competente o, en su caso, de figurar en las Disposiciones Finales del Proyecto de Decreto.

- **Artículo 1.2.a):** Carece de sentido la mención final a «*los órganos, unidades y entidades incluidas en este artículo*», pues, en el apartado b) siguiente, ya se entienden incluidas y es innecesaria esta doble mención.

- **Artículo 2.1:** El contenido de este apartado es copia del art. 27.1 de la Ley 11/2007, a excepción de la frase última, que introduce la única regla novedosa del apartado. Esta técnica puede resultar discutible por innecesaria, si bien, cuando queda, como en el caso, salvada la competencia estatal, su inclusión facilita la aplicación del ordenamiento jurídico regional, sin continuas remisiones a normas estatales. Esta misma observación es aplicable a otros apartados que reproducen preceptos de Leyes estatales, como es el caso del **artículo 2.3** (que reproduce el art. 45.5 de la Ley 30/1992); del **artículo 2.4** (que reitera el contenido del art. 27.6 de la Ley 11/2007); o del **artículo 4** (que reproduce el 27.7 de la Ley 11/2007).

- **Artículo 2.2:** Resulta equívoco el inicio del apartado al referirse a «*los órganos y entes públicos...*», pues los órganos son el instrumento necesario de actuación de los entes públicos. Los entes actúan por sus órganos y, en consecuencia, basta la referencia a unos u

otros, pero no a ambos a la vez. Esta duplicidad concurre también en el **artículo 6.1** y en la **Disposición Final Cuarta**.

- **Artículo 2.4:** Además de la advertencia de reiteración hecha, debieran ser enumerados los tres párrafos que tiene este apartado. En cuanto al fondo, no parece correcto que la no subsanación del uso de medios electrónicos declarados obligatorios suponga que *«la presentación carecerá de validez o eficacia»*, categorías distintas. Pero, tal vez, lo adecuado sea aplicar la consecuencia prevista en la legislación básica para los casos de no subsanación. Así, el art. 71.1 LPAC aplica a la no subsanación por el interesado la consecuencia jurídica de que se le tendrá por desistido de su solicitud. El problema en este caso es que se trata de comunicaciones que no siempre son iniciadoras del procedimiento. El Centro gestor habrá de reconsiderar la consecuencia jurídica del no uso de medios electrónicos declarados obligatorios.

- **Artículo 3.2:** Como se ha adelantado, es impropio en una norma reglamentaria aprobada por Decreto, la mención de aplicaciones informáticas concretas, como es el caso de *«ABC comunicaciones»*. En el Proyecto de Decreto, debe remitirse su concreción a lo que se establezca en una Orden o Resolución de la Consejería Competente. Esto mismo es aplicable: i) al **artículo 4.2**, en el que se vuelve a mencionar esta aplicación; ii) al **artículo 7.2**, con mención, además, de la aplicación informática *«Portafirmas»*; iii) a la **Disposición Adicional Primera, letras a) y b)**; iv) a la **Disposición Adicional Tercera**; y v) a la **Disposición Final Tercera**, con mención expresa de la aplicación en el título de la Disposición.

- **Artículo 4.1:** No supone avance normativo alguno que este apartado, reitere el contenido del art. 27.2 de la Ley estatal 11/2007, en sus mismos términos genéricos (*«cuando los medios técnicos lo permitan, utilizarán preferentemente medios electrónicos...»*).

- **Artículo 6.1:** Debe mejorarse la redacción del apartado. Además de suprimir la duplicación innecesaria (*«los órganos y entes públicos...»*), la redacción ganaría con la siguiente redacción *«Los entes públicos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Decreto practicarán las notificaciones electrónicas mediante el acceso de persona interesada, previa su identificación, a una dirección electrónica....»*.

- **Disposición Final Primera.** Para evitar que la remisión al apartado 2 del art. 40 de nuestro Reglamento pudiera entenderse en el sentido de que persiste la obligación de enviarnos dos copias electrónicas del expediente (a que se refiere el art. 40.2, B) y, aunque es obvio que tal obligación carece de sentido en envíos electrónicos, se sugiere completar nuestra propuesta de redacción en los siguientes términos:

“Disposición Final Primera.- Modificación del Decreto 8/2002, de 24 de enero, que aprueba el Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja.

Se introduce un nuevo párrafo 4, en el artículo 40 del Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, con la siguiente redacción:

“4. Las consultas podrán ser remitidas por medios electrónicos de acuerdo con el sistema electrónico que a tal efecto se implante. En todo caso, el sistema deberá permitir que la consulta se remita en los términos ordenados por el apartado 2 de este artículo y deberá contar con las debidas herramientas de autenticación documental, fehaciencia de la consulta formulada por el órgano administrativo solicitante y firma electrónica. En este caso, no será preciso enviar el expediente por duplicado”.

CONCLUSIONES

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada y el proyecto de Decreto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que se consideren las observaciones hechas en el cuerpo de este dictamen para la mejora de la calidad técnica de la misma.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero