

En Logroño, 11 de septiembre de 2013, 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. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Carmen Ortiz Lallana, 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

45/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda, sobre Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 58/2004, de 29 de octubre, que reguló el Registro en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Públicos, en lo relativo al registro electrónico.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Memoria justificativa del Servicio de Atención al Ciudadano, de 7 de junio de 2013.
- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de la misma fecha, de la Secretaría General Técnica de la Consejería.
- Memoria inicial y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 18 de junio de 2013.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 24 de junio de 2013.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 30 de julio de 2013.
- Borrador final.
- Memoria final, de fecha 14 de agosto de 2013.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 20 de agosto de 2013, registrado de entrada en este Consejo el 23 de agosto de 2013, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 27 de agosto de 2013, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar 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 art. 12.2. c) de su Reglamento, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar 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 Anteproyecto 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 la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo 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, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede 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, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

Procede, por ello, examinar, el grado de cumplimiento, en el presente caso, de dichos trámites o requisitos.

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 del expediente fue dictada, en fecha 7 de junio de 2013, por el Secretario General Técnico de la Consejería.

Desde el punto de vista del contenido, el artículo 33.2 d) la Ley 4/2005, dispone que *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. La expresada Resolución, junto con la Memoria de la misma fecha, cumple de manera adecuada con el requisito legal.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En el expediente consta una Memoria de fecha 18 de junio de 2013, junto con un primer borrador del texto de la disposición y ambos documentos cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente fecha 18 de junio de 2013.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente supuesto, no se ha dado cumplimiento, al tratarse de un reglamento de carácter organizativo.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determine sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En el presente expediente, consta tanto el informe del SOCE como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

F) Integración del expediente y Memoria final del AnteAnteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación, elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteAnteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteAnteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteAnteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteAnteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteAnteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta una última Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 14 de agosto de 2013, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición proyectada.

En base a todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

En la parte expositiva de la disposición, no se contiene referencia alguna a la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición que se encuentra en el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía (EAR'99), que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja la creación y estructuración de su propia Administración pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, por lo que dicha mención deberá incluirse dicha parte expositiva, por más que la misma venga indicada en el Decreto que se modifica.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición dictaminada, así como su necesaria cobertura legal, tal y como ya manifestamos en nuestros dictámenes D.87/04 y D.6/10, sobre normas similares a la presente.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto.

La disposición proyectada consta de un artículo único, que establece la nueva regulación de la Sección 3ª del Capítulo I del Decreto 58/2004, y, además, se añaden tres nuevas Disposiciones Adicionales al texto vigente.

A lo largo de la tramitación del expediente, se han ido tomando en consideración diversas de las alegaciones formuladas, por lo que poco cabe decir acerca del contenido de la disposición.

Por lo que respecta a la nueva redacción de los artículos comprendidos en la Sección 3ª del Capítulo I, se modifica el **artículo 15**, que limitaba el registro electrónico a la recepción o transmisión de los escritos previstos en el artículo 16.a), es decir, solicitudes, escritos y reclamaciones realizadas a través de formularios electrónicos y con firma electrónica avanzada y los documentos que, en su caso, los acompañan. Ahora se permite el acceso al mismo de formularios no, a de la instancia general electrónica, con lo que, de alguna manera, viene a recogerse la recomendación realizada por este Consejo Consultivo en el Dictamen 6/2010, emitido a propósito del Proyecto de Decreto 19/2010, de adecuar el texto de la norma reglamentaria a las prescripciones de la Ley 11/2007, de 22 de junio, que tiene el carácter de básica.

Tratándose de una norma de carácter organizativo, el nuevo **artículo 16**, atribuye a la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de Administración

pública, la gestión de la instancia general electrónica, estableciendo las funciones de la misma a ese particular.

El actual **artículo 17**, mantiene la redacción del anterior 16.

El nuevo **artículo 18**, añade dos nuevos párrafos, destacando el segundo, que permite al registro electrónico rechazar los documentos electrónicos que se le presenten, en una serie de circunstancias: i) cuando contengan códigos maliciosos o dispositivos susceptible de afectar a la integridad o seguridad del sistema, ii) cuando no se cumplimenten los campos requeridos como obligatorios al utilizarse formularios normalizados y iii) cuando se trate de documentos dirigidos a órganos u organismos fuera del ámbito de aplicación del registro electrónico o a entidades dependiente de otras Administraciones, salvo que exista el oportuno convenio. En estos casos, deberán ponerse de manifiesto los motivos de rechazo así como, en la medida de lo posible, los medios de subsanación, con lo que viene a garantizarse la imposibilidad de indefensión.

El **artículo 19** mantiene la misma redacción del anterior 18, respecto al cómputo de los plazos, respetando el contenido del artículo 26 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que igualmente tiene carácter de básico.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho.

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