

En Logroño, a 23 de junio de 2008, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**85/08**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ilmo. Sr. Consejero de Presidencia, sobre Proyecto de Decreto por el que se regula el Boletín Oficial de La Rioja.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Por la Consejería de Presidencia del Gobierno de La Rioja se ha elaborado un proyecto de Decreto por el que se regula el Boletín Oficial de La Rioja.

#### **Segundo**

El procedimiento se inició por Resolución de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, de fecha 23 de mayo de 2008, en virtud de las funciones que tiene atribuidas por el art. 4.1.3 en relación con el art. 4.1.4.i) del Decreto 82/2007, de 20 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y sus funciones en relación con la “confección y edición del Boletín Oficial de La Rioja” (art. 4.2.2.g) del citado Decreto. Todo ello en conexión con el art. 33.1 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 establece que *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia ”*.

### **Tercero**

De otra parte, en aplicación del art. 32.2 de esta última Ley, la Resolución de inicio determina el objeto y finalidad de la norma proyectada, las legales que debe desarrollar, su fundamento jurídico y encomienda la tramitación de la misma al Servicio de Planificación y Coordinación Administrativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería.

### **Cuarto**

En cumplimiento de este cometido, se elabora, de acuerdo con el art. 34.2 de la Ley 4/2005 citada, una Memoria justificativa, de 6 de junio de 2008, así como un primer Borrador de Decreto, sin data, siendo presumible que se corresponda con la de la Memoria. Con fecha 12 de junio de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería, mediante Resolución, declara formado el expediente y ordena la continuación del procedimiento mediante la solicitud de los informes preceptivos a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y a este Consejo Consultivo.

### **Quinto**

El 17 de junio de 2008, emite informe el Letrado Mayor, con el Vº Bº del Director General de los Servicios Jurídicos, que recoge algunas observaciones generales sobre el Anteproyecto (desde el punto de vista de la competencia de la Comunidad Autónoma, de su alcance y contenido, de los trámites necesarios y las específicas al Anteproyecto).

### **Sexto**

La Jefe de Servicios de Planificación y Coordinación Administrativa, con el Vº Bº de la Secretaria General, redacta la Memoria justificativa del *iter* procedimental seguido en la tramitación del Proyecto de Decreto y, en particular, acoge o rechaza las observaciones hechas por los Servicios Jurídicos, elaborándose un Segundo Borrador de Anteproyecto de Decreto que es el que se presenta a nuestro dictamen.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 19 de junio de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 20 de junio de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia 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 20 de junio de 2008, registrado de salida el 21 de junio de 2008, 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.**

El artículo 1 1.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con “*los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; precepto que viene a reiterar el artículo 1 2.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

De acuerdo con la Resolución de inicio, la Memoria justificativa inicial y la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto, su contenido se dicta en desarrollo de la Disposición Adicional Quinta 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 señala al Boletín Oficial de La Rioja como el medio oficial de publicación de las disposiciones generales y actos administrativos y faculta al Gobierno para regular su funcionamiento. Estas referencias deben integrarse, además, con aquellas disposiciones del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (arts. 21 y 28), que establecen la publicidad de las leyes y reglamentos que emanen del poder legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma. Además, deben tenerse en cuenta aquellas normas estatales de naturaleza básica (caso de la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias –dictada al amparo de las competencias reconocidas al Estado en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE en relación con el art. 9.3 CE-y de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, también dictada al amparo del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE) o de aplicación directa para todas las Administraciones Públicas que establecen la publicidad de

determinadas disposiciones, actos y anuncios (principio de publicidad de las actuaciones judiciales, recogido en el art. 120.1 CE).

Este es, en consecuencia, el marco normativo, que sirve de cobertura y a la vez es el parámetro de legalidad de la norma proyectada.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento 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 lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las 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 y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento 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 del expediente fue dictada, con fecha 23 de mayo de 2008, por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, en virtud de las funciones que le reconoce el art. 4.2.2.g) del Decreto 82/2007, de 20 de julio.

La iniciación del procedimiento ha sido, pues, correctamente realizada, delimitándose el objeto del mismo y su encomienda al Servicio de Planificación y Coordinación Administrativa de la Consejería-

#### **B) Elaboración del borrador inicial.**

A tenor del 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 este caso, se han cumplimentado debidamente las exigencias del art. 34, habiéndose redactado una Memoria justificativa inicial que establece el marco normativo, la necesidad y oportunidad y estructura de la norma y los trámites e informes preceptivos.

En cuanto al Estudio económico, señala la Memoria justificativa que “*no conlleva ningún coste económico*”. Como señala la Memoria, el BO de La Rioja se edita en formato electrónico por Internet desde 1999, junto con la edición tradicional impresa y, en principio, no parece, en efecto, que ello suponga coste adicional alguno. Es presumible que la supresión de la edición impresa habrá de suponer ahorro de costes (no suficientemente cubiertos con las tasas y precios públicos aplicables), pero la edición electrónica requiere la implementación de mecanismos de seguridad, de firma electrónica avanzada y de conservación y mantenimiento de las bases de datos y servidores (varios, para garantizar la continuidad del servicio), donde se conserven los originales auténticos, que este Consejo Consultivo desconoce si se han tenido en cuenta en el momento de hacer tan apodíctica manifestación (“*no conlleva ningún coste económico*”).

Como en otras ocasiones ha recordado este Consejo Consultivo, el sentido y finalidad del Estudio económico de costes y financiación de una nueva norma es introducir la imprescindible planificación y programación económica en la actuación administrativa, así como las repercusiones que la nueva norma tendrá para la propia Administración y para los ciudadanos. La Memoria final recapitulativa que ha de presentarse a la aprobación del Consejo de Gobierno habrá de contener una referencia específica a este extremo.

### **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 ”.*

La Secretaría General Técnica, mediante Resolución de 12 de junio de 2008, ha cumplimentado debidamente el trámite y ordena la continuación de la tramitación del mismo y relaciona los informes necesarios que deben cumplimentarse.

#### **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 estaba contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla sustituye, 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 caso, al ser la norma proyectada de naturaleza organizativa es innecesario el trámite de audiencia y no se ha considerado necesario el de información pública.

## **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 determinen 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”.*

El Decreto 125/2007, de 26 de octubre, por el que se regula el ejercicio de las funciones en materia de organización administrativa, calidad y evaluación de los servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos, contempla en sus artículos 2, 3 y 4 un informe preceptivo del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE), en relación con la creación, modificación o supresión de órganos y unidades en la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como con las disposiciones administrativas de carácter general que definan procedimientos administrativos.

En la Memoria justificativa de la norma proyectada, la Secretaria General Técnica sólo ha considerado necesarios los informes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y de este Consejo Consultivo.

En cuanto al primero de los informes, junto a algunas observaciones formales y de subsanación de erratas, que han sido recogidas en el Segundo Borrador, la principal observación sustantiva se refiere a la necesidad de mantener, junto a la edición electrónica, la edición impresa, razonamiento que basa en la interpretación del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del Diario Oficial “Boletín Oficial del Estado”, así como de la yuxtaposición de medios de acceso a los procedimientos y medios de las Administraciones establecida, según ese Centro directivo, por la Ley 11/2007, antes referida. Sin embargo, esta alegación no ha sido acogida de acuerdo con los argumentos contenidos en la Memoria explicativa del *iter* procedimental, cuestión sobre la que más adelante volveremos.

## **F) Integración del expediente y memoria final del Anteproyecto.**

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 anteproyecto 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. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.*

*2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto 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 anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento ”.*

Existe una Memoria final explicativa el *iter* procedimental seguido por la norma proyectada que, no obstante la simplicidad y economía de actuaciones practicadas, cumple adecuadamente con las exigencias establecidas.

## **Tercero**

### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada y respeto al principio de jerarquía normativa.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia sobre la que versa la norma reglamentaria proyectada —la ordenación del Boletín Oficial de La Rioja y, en particular, su edición electrónica— no ofrece duda alguna, al constituir un desarrollo de las previsiones de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 4/2005, de 1 de junio, anteriormente citada, en cuanto faculta al Gobierno para regular su funcionamiento como Diario oficial de publicación de las disposiciones y actos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, publicidad exigida por el art.9.3 de la Constitución, así como por los arts. 21 y 28 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Es indiscutible, pues, la competencia para dictar la norma proyectada, en cuyo ejercicio el Gobierno habrá de tener en cuenta aquellas previsiones legales estatales de carácter básico (caso de las Leyes 5/2002, de 4 de abril, Reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias y de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de

los ciudadanos a los servicios públicos, a las que ya hemos hecho referencia) o de directa aplicación relativas a la publicidad de las normas, disposiciones y actos de las Administraciones Públicas, incluida la Administración de Justicia y a los mecanismos, procesos y demás condiciones y garantías de autenticidad, integridad, inalterabilidad de los contenidos del diario oficial especialmente, a través de la firma electrónica, así como los dispositivos para la verificación de tales mecanismos por los ciudadanos y usuarios de las redes electrónicas.

En el caso del Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en cuanto Diario oficial, deben tenerse en cuenta, los antecedentes y transformación que ha experimentado como consecuencia de los cambios en la organización territorial del Estado plasmada en el Título VIII de la Constitución y, en particular, tras la institucionalización de la Comunidad Autónoma de La Rioja, antigua Diputación Provincial de Logroño, luego de La Rioja. En coherencia con la configuración provincial de la Administración estatal, el sábado 15 de febrero de 1834 inició su publicación con la denominación de *Boletín Oficial de Logroño*, el correspondiente a la Provincia del dicho nombre, que había sido creada en 1833, siendo Ministro de Fomento Javier de Burgos. En efecto, por Real Orden de 20 de abril de 1833, se estableció en cada capital de Provincia un Diario o Boletín periódico en el que se insertarían todas las órdenes, disposiciones y prevenciones que tuvieran que hacerse a las justicias y Ayuntamientos de los pueblos por cualquier autoridad.

En coherencia con la configuración de la Provincia como mera circunscripción territorial para la prestación de los servicios estatales, la responsabilidad de su edición estaba atribuida a los Jefes Políticos de la Provincia. Iniciado el proceso de sustantivación de la Provincia como entidad local, a partir de las Reales Órdenes de 8 de octubre de 1956 y, sobre todo, de 1 de agosto de 1871, la gestión material del servicio de edición de los Boletines Oficiales pasa a ser responsabilidad de las Diputaciones Provinciales, que asumen, además, el coste de la edición. Fue la antigua Diputación de Logroño y luego de La Rioja quienes regularon, mediante sus Ordenanzas, el régimen del Boletín Oficial Provincial.

Esa fue la dependencia orgánica del Boletín Oficial de Logroño, como servicio de la Diputación Provincial del mismo nombre, hasta que el 25 de noviembre de 1980, tras el pertinente cambio de denominación, la Provincia de Logroño pasa a denominarse de La Rioja y, con ella, la del Boletín Oficial de La Rioja. El día 2 de septiembre de 1982, constituida la Provincia de La Rioja en Comunidad Autónoma, se convierte en su Diario oficial, con la denominación de *Boletín Oficial de La Rioja*. El Decreto 46/1992, de 12 de noviembre, ha regulado desde entonces su funcionamiento. No obstante, como tributo a los nuevos tiempos, desde noviembre de 1999, se edita en formato electrónico en Internet, siendo posible su consulta gratuita desde los publicados en 1982 hasta el momento presente. Dicho Decreto será derogado una vez se apruebe el Proyecto de Decreto sometido a nuestro dictamen.

No deben olvidarse estos antecedentes, pues el Boletín Oficial de La Rioja no es solo un diario oficial de la Comunidad Autónoma, sino que, en cuanto sucesor del Boletín Oficial de la Provincia de Logroño (luego La Rioja), cumple los fines publicitarios en el ámbito provincial, por más que esa realidad esté hipostasiada en la realidad de la Comunidad Autónoma Uniprovincial que es La Rioja, razón por la que tiene la obligación de publicar “*cuantas disposiciones, ordenanzas, resoluciones, edictos, anuncios, actos o acuerdos de las distintas Administraciones públicas y de la Administración de Justicia*” (art. 6.1 de la Ley 5/2002, de 4 de abril) cuando deban insertarse en el Boletín Oficial de la Provincia (Boletín Oficial de La Rioja, Comunidad Autónoma Uniprovincial) “*en virtud de disposición legal o reglamentaria*”, sin perjuicio del régimen económico aplicable, en su caso. Y ello habrá de tenerse en cuenta, a la hora de juzgar la estructura pensada para la edición electrónica del Boletín Oficial de La Rioja.

#### **Cuarto**

#### **Observaciones al Reglamento proyectado**

##### **A) Observación preliminar.**

Antes de nada, este Consejo Consultivo debe advertir que el contenido del Proyecto sometido a nuestra consideración no supone una cuestión baladí ni meramente tecnológica, ya que afecta al principio, no sólo de publicidad, sino también y principalmente, al de publicación escrita y oficial de las normas jurídicas, efectuada de una forma que asegure la certeza e inalterabilidad de su redacción, su eficacia y vigencia. Este principio es una conquista del Estado de Derecho tras la Revolución francesa del que no puede prescindirse, ya que una cosa es facilitar lo más posible la consulta de las disposiciones oficiales y otra asegurar la fiabilidad, certeza jurídica, exactitud, integridad e inalterabilidad de su contenido, salvo que el mismo sea corregido o modificado por los procedimientos jurídicos formalizados al efecto.

##### **B) Observaciones generales.**

La principal novedad de la norma proyectada se refiere a la sustitución de la edición impresa, mantenida desde 1834, por la edición electrónica. Así, el art. 4, en su apartado 1, se refiere a la “edición *digital*” del Boletín Oficial (con idéntica terminología, el apartado 3 del mismo artículo, si bien el apartado 2 habla de “formato electrónico”). Ciertamente, sería conveniente, por razones de seguridad jurídica, mantener la misma terminología, y salvo razones técnicas que justifiquen una distinta, la denominación de “edición *electrónica*” es la que usa el art. 11 de la Ley 11/2007, de 22 de junio; el Real Decreto 18 1/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado” (arts. 2, apartados 1 y 2; 10, 11, 12, 14, 17) o el Decreto 61/2008, de 15 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el “Boletín Oficial de Aragón” (arts. 3 y 4).

La cuestión principal que suscita esta medida ha sido planteada por el informe de los Servicios Jurídicos y se refiere a la necesidad o no de mantener, junto a la edición electrónica, la edición en formato impreso. Para apoyar esta tesis, cita un párrafo de la Exposición de Motivos del Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, en el que literalmente se afirma que “...*el inicio de la edición electrónica del Boletín no supone la desaparición de la edición impresa, que se mantiene, con el mismo carácter oficial y auténtico, a efectos de conservación y permanencia del diario oficial, y también como medio de difusión en los supuestos en que no resulte posible la aparición de la edición electrónica*”. Por el contrario –sostiene el informe– respecto del Boletín Oficial de La Rioja, se “*quiere suprimir la edición en papel con carácter general, sin perjuicio (artículo 10) de las obligaciones propias del depósito legal*”.

Los Servicios Jurídicos refuerzan su argumento señalando que el planteamiento de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en particular su art. 11, relativo a los Boletines Oficiales electrónicos), “*no es la sustitución total de los procedimientos y medios de acceso habituales, por los electrónicos, sino su yuxtaposición. En este sentido, parece más adecuada la solución arbitrada por la Administración General del Estado, que mantiene las dos ediciones restringiendo mucho el volumen e importancia de la edición en papel que, además, es una garantía frente a posibles problemas tecnológicos*”.

El informe o segunda Memoria justificativa del Servicio de Planificación y Coordinación Administrativa “*no comparte dicha interpretación, ya que lo que el citado artículo establece (se refiere al art. 11.1 Ley 11/2007) es que la edición electrónica tiene la misma eficacia y efectos que la edición impresa, pero no la necesidad de subsistencia de las dos*”.

Este Consejo Consultivo considera que el Informe de los Servicios Jurídicos ha magnificado el alcance cuantitativo de la edición impresa del BOE, pero pone de manifiesto un problema esencial que puede suscitarse sobre la “*autenticidad e integridad*” de los contenidos del Diario oficial, en particular, en casos excepcionales (imposibilidad técnica de acceso a la edición electrónica) o para garantizar la conservación y permanencia del Diario oficial y su continuidad como parte del patrimonio documental impreso de la Administración General del Estado (art. 13, Real Decreto 18 1/208). Las finalidades de la edición impresa, de acuerdo con este precepto, son:

*“a) asegurar la publicación del ‘Boletín Oficial del Estado’ cuando, por una situación extraordinaria y por motivos de carácter técnico, no resulte posible acceder a su edición electrónica.*

*b) garantizar la conservación y permanencia del diario oficial del Estado y su continuidad como parte del patrimonio documental impreso de la Administración General del Estado ”.*

Y es que, en efecto, desde el punto de vista cuantitativo, la edición impresa del BOE es testimonial, pues no superará la media docena de ejemplares (tres ejemplares para asegurar la conservación y custodia en la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, así como los que reglamentariamente se determine para su conservación en la normativa que regula el depósito legal, según el art. 13.2). Similar planteamiento es el que asume el Decreto 6 1/2008, de 15 de abril, para el Boletín Oficial de Aragón, en su artículo 4 que dice:

*“1. Además de la edición electrónica del ‘Boletín Oficial de Aragón’ existirá, obtenida de ésta, una edición impresa, con idénticas características y contenido, con las finalidades de asegurar su publicación cuando, por motivos de carácter técnico, no resulte posible acceder a la edición electrónica y de garantizar la conservación y permanencia del Boletín Oficial, y su continuidad como patrimonio documental impreso de la Administración de la Comunidad Autónoma.*

*2. La edición impresa comprenderá los ejemplares necesarios para asegurar la conservación y custodia de, al menos, tres ejemplares del Boletín Oficial, así como los que se determine en la normativa que regula el depósito legal ”.*

El problema de fondo es, como queda señalado, el de la *“autenticidad, integridad e inalterabilidad”* del contenido de lo publicado en el Diario oficial. A tal objeto, la norma estatal (Real Decreto 181/2008) establece el carácter *“oficial y auténtico”* de lo publicado en el Boletín Oficial del Estado (art. 3), para lo que la Agencia Estatal habrá de dotarse de *“las medidas de seguridad que garanticen la autenticidad e integridad de los contenidos del diario oficial”* (art. 10.3). Con esa finalidad, *“la edición electrónica del ‘Boletín Oficial del Estado’ deberá incorporar firma electrónica avanzada como garantía de la autenticidad, integridad e inalterabilidad de su contenido”*, (art. 12.1).

En este contexto, la edición impresa del Diario oficial tiene las finalidades específicas recogidas en el art. 13. Guarda relación con esta problemática las reglas establecidas en el procedimiento de publicación, donde se regulan los órganos que tienen la facultad de ordenar la inserción en el Diario oficial, (art. 19); la autenticidad de los documentos, asegurada mediante la firma digital, a cuyo efecto existe un registro de firmas digitales de las autoridades y funcionarios facultados para firmar la inserción de los originales destinados a su publicación, (art. 21).

El Decreto 6 1/2008, de 15 de abril, de Aragón también atribuye a los documentos publicados en el Boletín Oficial de Aragón la consideración de *“oficiales y auténticos”* (art. 3.2) y establece que *“las ediciones o reproducciones en soportes físicos derivan de la edición electrónica, que es la garante de la autenticidad y validez jurídica de la publicación”* (art. 3.2 segundo párrafo). *“En caso de dificultades técnicas que impidan el acceso telemático a la edición electrónica o la acreditación de la integridad y autenticidad de los documentos, se podrá autorizar por la Vicepresidencia la edición de copias del mismo en soporte papel, con carácter oficial”* (art. 3.5). La edición impresa,

obtenida de la edición electrónica, asegura su publicación cuando, por motivos técnicos, no resulte posible acceder a la edición electrónica y para garantizar la conservación y permanencia del Boletín Oficial y su continuidad como patrimonio documental impreso (art. 4). No se contempla en la norma aragonesa, sin embargo, la exigencia expresa de firma electrónica avanzada como garantía de la autenticidad, integridad e inalterabilidad de los documentos publicados. Establece los órganos competentes y responsables de la edición electrónica del Diario oficial (art. 8), y atribuye la autorización de la inserción en dicho Diario a la Secretaría General Técnica del correspondiente Departamento, órgano al que remitirán las disposiciones y actos las autoridades y funcionarios facultados para firmar los originales destinados a su publicación (art. 9). Finalmente, se regula el procedimiento de inserción de documentos en el Boletín Oficial, estableciendo como principio de orden, la competencia del órgano que “ordenará la inserción”, previa recepción y clasificación de dichos originales, (art. 11).

En el caso de la norma proyectada sometida a nuestro dictamen dispone el art. 4.

*“1. El Boletín Oficial de La Rioja se publicará en edición digital como única versión, teniendo ésta la consideración oficial y auténtica.*

*Los textos que se publiquen en el Boletín Oficial de La Rioja tendrán la consideración de oficiales y gozarán de plena validez jurídica.*

*La Consejería responsable de la edición del Boletín Oficial de La Rioja, debe garantizar la autenticidad y la integridad de todos los documentos publicados en la edición digital”.*

No se dice, sin embargo, cuál es el medio o instrumento para garantizar la autenticidad y la integridad de los documentos publicados, tal vez por la creencia de que se trata de una cuestión estrictamente técnica, ajena a su consideración reglamentaria. Ninguna mención se hace, como ocurre con el BOE a la firma electrónica avanzada. Únicamente, se exige el empleo de “firma electrónica” para la autorización de inserción de los documentos de los Gerentes u órganos unipersonales de gestión (art. 6.4), que deben constar registrados para tal fin (art. 6.5), exigencia de “firma electrónica” también necesaria para la autorización y remisión de anuncios por parte de las Consejería y órganos de la Administración General de La Rioja y de sus organismos públicos y otros entes de su sector público, (art. 6.6).

El carácter de “versión única” de la edición electrónica, a la que se le atribuye la consideración de “oficial y auténtica”, resta todo valor y relevancia a la edición impresa, salvo casos excepcionales de “incidencias graves que afecten a Internet (que) impidan el acceso a la edición” en cuyo caso “la Consejería competente para la edición del Boletín Oficial de La Rioja pondrá a disposición pública del mismo en soporte papel a través de las Oficinas del Servicio de Atención al Ciudadano del Gobierno de La Rioja y del Servicio responsable de la edición del BOR”, (art. 4.5). Es cierto que el art.10, relativo a

la “custodia de los documentos” atribuye a la Consejería competente la adopción de las *“medidas de seguridad que sean precisas para que los datos informáticos y los ficheros que conforma cada edición digital del Boletín Oficial de La Rioja se custodien de forma que se garantice su archivo, conservación e inalterabilidad”*. Pero, en modo alguno, parece pensarse que la edición impresa, obtenida de la edición electrónica, pueda cumplir otras finalidades, en especial, la de garantizar adicionalmente en el futuro la *“autenticidad, integridad e inalterabilidad de su contenido ”*.

La norma proyectada no ha previsto siquiera la edición impresa de algunos ejemplares para asegurar esa finalidad o para cumplir con las exigencias establecidas en la legislación de depósito legal de publicaciones. El citado art. 10, párrafo segundo, contiene una referencia a esta exigencia, pero no queda claro si la obligación se cumplimentará con ejemplares impresos o de la edición digital, pues afirma que *“de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente, se entregarán ejemplares de las ediciones realizadas para su depósito legal”*.

Como puede fácilmente colegirse, este extremo afecta a un aspecto esencial de la configuración de la edición electrónica del Diario oficial que requiere que sea reconsiderado por el órgano elaborador de la norma, de manera que quede asegurada la autenticidad, integridad, inalterabilidad, presente y futura, de los documentos publicados.

Por ello, este Consejo Consultivo manifiesta su preocupación en el sentido de que la supresión completa de la edición impresa en formato papel suponga un retroceso en la seguridad jurídica, y en concreto, en la certeza e inalterabilidad del contenido de lo publicado que, como decíamos antes, supone una conquista del Estado de Derecho que no debe eliminarse.

Por tanto, este Consejo Consultivo sugiere que, sin perjuicio de efectuar una edición electrónica del BOR que facilite su consulta, se mantenga la edición impresa en formato papel de un número suficiente de ejemplares para preservar dichos criterios y principios y para posibilitar siempre la conservación de los originales y el cotejo del texto de las disposiciones con un ejemplar fidedigno.

Una cuestión conexas, pero que trataremos en las observaciones concretas, se refiere a la distinción, no suficientemente precisada en la norma proyectada, entre los organismos, autoridades y funcionarios habilitados para remitir documentos al Diario oficial para su publicación (mediante la utilización de firma electrónica, debidamente registrada), y el órgano o servicio responsable de la gestión del Boletín Oficial (la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, a la que, según el art. 2, le corresponde la *“edición, dirección, gestión y administración”*), que debe ordenar la inserción, actuación que requiere una elemental constatación de los aspectos formales del documento a publicar. Esta diferenciación está establecida en la norma aragonesa referida.

### C) Observaciones concretas al articulado.

1. **Exposición de Motivos.** En el primer párrafo, la referencia al “Poder Judicial” debiera ser sustituida por “Administración de Justicia”.

En el párrafo tercero, deben subsanarse las reiteraciones y frases intercaladas que carecen de sentido.

2. **Art. 1.1.** Es aconsejable que se establezca una calificación más precisa del Boletín Oficial. En vez de hablar *del “...medio del que se dota...”*, es preferible decir *“El Boletín Oficial de La Rioja es el Diario oficial de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el que se publican los documentos que...”*.

3. **Art. 1.3.** Debe suprimirse la inclusión de *“las normas ”*, insertado entre leyes y disposiciones de carácter general, pues es un sustantivo genérico que las incluye. Debe mejorarse la redacción procurando no repetir *“demás”* actos...*”demás”* órganos.

4. **Art. 4.** Debe unificarse la terminología (*edición digital*) utilizada en este precepto y en el resto del Decreto por la que sea más correcta técnicamente. Habrá de valorarse si la expresión *“edición electrónica”* cumple estos requisitos.

En el **apartado 3**, debe sustituirse el acrónimo BOR por *“Boletín Oficial de La Rioja ”*.

5. **Art. 5.4,** En cuanto a la estructura del Boletín Oficial de La Rioja, no se incluye, como ha sido tradicional desde su creación en 1834, la Sección dedicada a la *“Administración de Justicia ”*, donde se publican anuncios, edictos y otros documentos judiciales. Esta omisión debe subsanarse pues, una de las obligaciones que establece la Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias, es ésta (art. 6.1). Como quiera que el Boletín Oficial de La Rioja, además de Diario oficial de la Comunidad Autónoma, cumple las funciones de Boletín Provincial, debe recuperarse esa Sección. Así ocurre en relación con el BOE (art. 7, Real Decreto 18 1/2008) y con el Boletín Oficial de Aragón (art. 7.1 Decreto 6 1/2008).

6. **Art. 6.** Como ya se ha avanzado, no queda suficientemente diferenciado, en el Capítulo II, relativo al procedimiento de publicación y consulta, la competencia para ordenar la remisión de documentos al Diario oficial y la autorización de inserción, previa comprobación de los requisitos subjetivos (firma reconocida de la autoridad o funcionario que lo ordena) y objetivos (autenticidad, integridad e inalterabilidad del documento, asegurada mediante firma electrónica avanzada).

Ello debe armonizarse con lo dispuesto en el art. 7, relativo a la *“publicación de documentos”*, en cuyo párrafo 3 no hay un trámite de verificación de los referidos requisitos subjetivos y objetivos de los documentos, publicación que se realiza de manera

“automática ”, una vez remitidos los documentos a publicar. Este “automatismo” no guarda relación con lo dispuesto en el art. 7.2 que habla de la “solicitud de inserción”, solicitud que requiere la oportuna “autorización de inserción”, que es el título del art. 6, que, sin embargo, se refiere, en realidad, a los órganos y funcionarios autorizados para “remitir” documentos al Diario oficial, existiendo, en consecuencia, una cierta confusión entre la remisión y ordenación de publicación de documentos y la autorización de su inserción en el diario.

En el **art. 6.3, letra b)** debe sustituirse “...disposiciones, actos de carácter general y acuerdos emanados del Consejo de Gobierno ...” por la más precisa de “disposiciones de carácter general, actos y acuerdos emanados del Consejo de Gobierno...”.

**7. Art. 10.** Deben tenerse en cuenta las consideraciones que hemos realizado en el Apartado A) de Observaciones generales en cuanto a las garantías “autenticidad, integridad, e inalterabilidad” de la edición electrónica y la posible utilización de firma electrónica avanzada y las finalidades que en tal sentido puede tener la edición impresa obtenida de la edición electrónica.

En particular, debe aclararse en el **art. 10.2** si los ejemplares remitidos para depósito legal de publicaciones son ejemplares de la edición impresa (como parece lógico, por la función propia del depósito legal de publicaciones) o de la edición electrónica.

## CONCLUSIONES

### Primera

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

### Segunda

El Proyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico, salvo en cuanto se refiere a la omisión de la Sección “Administración de Justicia” en el art. 5.4.

### Tercera

No obstante, habrán de tenerse en cuenta las observaciones preliminar, generales y concretas hechas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este Dictamen, de manera que quede garantizada la “autenticidad, integridad e inalterabilidad” del contenido de la edición electrónica del Boletín Oficial de La Rioja.

#### **Cuarta**

Asimismo, habrá de reconsiderarse la distinción entre órganos, autoridades y funcionarios habilitados para remitir y ordenar la publicación en el Diario oficial y la autorización de inserción que corresponde al órgano competente de la gestión de dicho Diario oficial.

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