

Expediente Núm. 108/2008
Dictamen Núm. 66/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 12 de mayo de 2008, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de tercera modificación del Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo que hace referencia a las previsiones del artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre el empleo y aplicación en el ámbito de las Administraciones Públicas de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos. A continuación se recuerda que la norma objeto de modificación,

el Decreto del Principado de Asturias 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático, desarrolló dicho precepto.

Se fundamenta la modificación propuesta en la novedad que introduce la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, ya que configura como un derecho de los mismos la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, imponiendo a la vez a éstas la obligación de hacer posible y facilitar el uso de ese derecho. Se indica que Ley 11/2007 regula los registros electrónicos y abre la posibilidad de presentar por esta vía cualquier solicitud, escrito o comunicación ante las Administraciones Públicas. La reforma propuesta se presenta con la finalidad de facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, permitiendo la remisión electrónica de cualquier solicitud, escrito o comunicación dirigida a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único y una disposición final.

El artículo único, titulado "Modificación del Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre registro telemático", relaciona en cinco apartados los preceptos que son objeto de reforma y determina su nueva redacción.

Su apartado "Uno" dispone la modificación del "apartado 1 del artículo 4 `Funciones´", introduciendo una nueva, la b), "Recibir cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados y dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro". También altera la redacción del epígrafe d), que pasa a ser el e), con el siguiente enunciado: "e) Remitir las solicitudes, escritos y comunicaciones al órgano de destino y, en su caso, al sistema informático donde haya de realizarse la ejecución del trámite o procedimiento que corresponda".

Su apartado "Dos" establece la reforma del artículo 8, relativo a la "Recepción de solicitudes, escritos y comunicaciones". En concreto, "suprime la letra a) del número 1", que condicionaba el registro telemático de solicitudes, escritos y comunicaciones a que "se refieran a trámites, servicios o

procedimientos recogidos en la norma reguladora del registro". También cambia la redacción del primer inciso del número 2 de este artículo, pues, disponiendo el texto que se modifica que "La recepción por parte del registro telemático de una solicitud, escrito o comunicación supondrá la emisión automática, por el mismo medio, de un recibo acreditativo en el que constarán los datos proporcionados por la persona interesada, junto con la fecha y la hora en que se produjo la recepción y el número de asiento de entrada asignado", se propone ahora que "La recepción por parte del registro telemático de una solicitud, escrito o comunicación supondrá la emisión automática de un recibo consistente en una copia autenticada del escrito, solicitud o comunicación de que se trate, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada de registro".

Su apartado "Tres" modifica el número 2 del artículo 10, "Efectos de la presentación". Según el texto vigente "Se tendrán por no presentados las solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a servicios, trámites o procedimientos que no estén expresamente recogidos en la norma reguladora del Registro Telemático; en estos casos se archivarán, teniéndolas por no presentadas, comunicándolo así al remitente". Esta redacción pretende sustituirse por la siguiente: "La presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones en registro telemático tendrá idénticos efectos que la efectuada por los demás medios admitidos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

Su apartado "Cuatro" añade al artículo 15, "Creación (del Registro)", un apartado 3 con el siguiente texto: "En el Registro Telemático se podrá admitir, asimismo, cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano de la Administración del Principado de Asturias y a los organismos y entes públicos pertenecientes a su sector público, cuando ejerzan potestades públicas".

Su apartado "Cinco" modifica el apartado 3 del artículo 20, "Creación de otros registros", añadiendo al contenido mínimo que habrá de tener la

disposición de creación de un registro telemático, un nuevo epígrafe, con la letra e), y del siguiente tenor: “Posibilidad de recepción de cualquier solicitud, escrito o comunicación distintos de los mencionados y dirigidos al órgano o entidad titular del registro”.

La disposición final establece la fecha de entrada en vigor del Decreto, que será “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

2. Contenido del expediente

El Director General de Modernización, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno remite al Secretario General Técnico de dicha Consejería, con fecha 27 de noviembre de 2007, una propuesta de modificación del Decreto 111/2005, sobre Registro Telemático en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias. A la propuesta se adjunta un borrador de la norma, una memoria justificativa y una copia del informe del Consejo de Estado emitido en su día sobre el proyecto normativo que dio lugar al citado Decreto 111/2005, objeto de la presente reforma.

La propuesta de modificación se fundamenta en que la “reciente publicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, viene a consagrar la relación con las (Administraciones Públicas) por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y una obligación correlativa para tales administraciones, y contiene una nueva regulación de los registros electrónicos que abre a los ciudadanos la posibilidad de presentar por vía electrónica cualquier solicitud, escrito o comunicación ante las (Administraciones Públicas)”. Se añade que el propósito de la reforma es permitir la remisión electrónica de cualquier solicitud, escrito o comunicación dirigida a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración autonómica.

La memoria justificativa del proyecto se refiere al procedimiento, la competencia y la justificación de la norma. En este último apartado se reitera lo

manifestado en la propuesta de modificación. A continuación, para dar cumplimiento a los requisitos de contenido mínimo de la memoria justificativa, se mencionan los estudios previos, la incidencia en el marco normativo en que se inserta la norma y la repercusión económica y organizativa. En estos concretos apartados se indica que se ha tenido en consideración la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, que el Decreto en proyecto supone la modificación de otro anterior regulador del registro telemático y que no implica coste alguno para la Administración del Principado de Asturias ni modificaciones en materia de personal o reorganización administrativa.

Por Resolución de la titular de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, de fecha 29 de noviembre de 2007, se dispone el inicio del correspondiente procedimiento para la elaboración de una disposición que modifique el Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático.

Consta en el expediente, asimismo, informe de la Dirección General de Presupuestos sobre el proyecto de Decreto, firmado el día 11 de diciembre de 2007 por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme de la Directora General de Presupuestos, en el que se corrobora, de conformidad con una memoria económica elaborada por el Servicio de Atención Ciudadana y Calidad, que la propuesta de modificación no tiene repercusiones presupuestarias, ya que se dispone tanto de los recursos personales como materiales necesarios para la implantación de las medidas incorporadas en el proyecto.

Con registro de salida de fecha 16 de enero de 2008, se envió por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno el texto del proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, con el objeto de que se formularan las observaciones que se estimen oportunas. Como resultado de este trámite, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad

remite al Secretario General Técnico de la Consejería proponente oficio, de 24 de enero de 2008, adjuntando las observaciones enunciadas con esa misma fecha, por la Jefa del Servicio para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Posteriormente, la misma Secretaria General Técnica le dirige otro escrito de observaciones firmado, con idéntica fecha, por la Asesora Jurídica del Secretariado del Gobierno. Asimismo, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Economía y Asuntos Europeos traslada al Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno las observaciones formuladas al proyecto de Decreto por la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Asesoramiento el día 11 de febrero de 2008.

Sobre las observaciones planteadas por la Consejería de Economía y Asuntos Europeos emite informe razonado el Director General de Modernización, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, con fecha 20 de febrero de 2008; informe que es remitido a la Secretaría General Técnica de su Consejería.

Seguidamente figura en el expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas y la tabla de vigencias, firmada por el Secretario General Técnico de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno el día 29 de enero de 2008, en la que se relacionan los concretos artículos, apartados, letras o números del Decreto 111/2005 que resultan modificados, afirmándose, con carácter previo, que el “presente Decreto supone la modificación parcial del Decreto /2008, de tercera modificación del Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático”.

En la “Explicación del contenido de la propuesta, antecedentes y documentación que se acompaña”, suscrita, con fecha 5 de marzo de 2008, por el mencionado Secretario General Técnico, se explican los cambios que se pretenden en la norma cuya modificación se tramita, se relacionan los documentos que figuran en el expediente, se mencionan y desarrollan apartados concretos sobre la competencia, el objeto y rango de la norma y se realiza una valoración de las observaciones formuladas al anteproyecto, justificando la inclusión o el rechazo de las mismas. Se señala que el Decreto a

reformular sufrió dos modificaciones, “la primera por medio de la Resolución de 1 de julio de 2006, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se modificó el anexo I del mismo, y la segunda en virtud de la Resolución de 30 de octubre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, en la que se modificó el anexo y el artículo 16.1 del Texto, de acuerdo con la habilitación a tal efecto que realiza el artículo 19 del citado Decreto”. Sobre esta base, en el apartado dedicado a técnica normativa, “se estima que el título de la misma (de la modificación propuesta) se debe de adecuar a su contenido de tal manera que debería denominarse Decreto por el que se aprueba la tercera modificación del Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre registro telemático”.

Finalmente, consta en el expediente una certificación de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, como Secretaria Accidental de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, acreditativa de que la citada Comisión ha informado favorablemente el referido proyecto de Decreto en la reunión celebrada el día 25 de marzo de 2008, añadiendo que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. Mediante escrito de fecha 12 de mayo de 2008, registrado de entrada el día 20 del mismo mes, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al “proyecto de Decreto de tercera modificación del Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático”, cuyo original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se modifica parcialmente la regulación del registro telemático en el Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La Resolución de la Consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno que ordena el inicio del procedimiento de elaboración del proyecto normativo ahora examinado es de 29 de noviembre de 2007, y es el 27 de ese mismo mes cuando la Dirección General de Modernización, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información remite a la Secretaría General Técnica de dicha Consejería el anteproyecto de la norma que se propone, junto con la propuesta y una memoria justificativa. De ello se desprende que la Dirección General parece haber elaborado estos documentos sin contar con la resolución motivada de la titular de la Consejería, exigida por el artículo 32.1 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias). Tal proceder es contrario a lo establecido legalmente en el citado precepto.

Aunque carente de trascendencia práctica, debe señalarse también que en aquella resolución no se consigna que el inicio del procedimiento se efectúa a propuesta de la mencionada Dirección General.

El artículo mencionado establece, asimismo, que habrán de incorporarse necesariamente al inicio del procedimiento la memoria justificativa de la propuesta, el informe sobre la incidencia que pueda tener la norma proyectada

en el marco jurídico en el que se inserte, así como los estudios e informes previos realizados al respecto, la tabla de vigencias de disposiciones anteriores que pudieran resultar afectadas y, en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar. En la memoria inicial se observa que algunos de estos contenidos obligatorios se han cumplimentado de forma mínima, aproximándose su extensión únicamente a la transcripción de su enunciado.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1, apartado 1 y 33 de su Estatuto de Autonomía, competencia exclusiva en materias de “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno” y de “Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma”, respectivamente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. En el ejercicio de tales competencias se aprobó la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, cuyo artículo 4º, denominado “Derechos de los ciudadanos”, dispone que éstos “gozarán, en sus relaciones con la Administración del Principado de Asturias, de los derechos reconocidos con carácter general en la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de cuantos estén establecidos en las disposiciones aplicables en cada caso. Reglamentariamente se determinarán los mecanismos para el ejercicio de estos derechos”. El objeto del Decreto en proyecto es trasladar al ordenamiento autonómico los derechos reconocidos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante Ley de Acceso Electrónico), que tiene carácter de legislación básica, para lo cual se propone la reforma del Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático.

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía, consideramos, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen.

Asimismo, entendemos que el rango de la norma en proyecto -decretos es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, cabe concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en las habilitaciones de desarrollo reglamentario de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, en relación con la Ley de Acceso Electrónico. No obstante, estimamos que el ámbito de la reforma que contempla el Decreto en proyecto no responde de manera adecuada al objeto que se propone, que es mucho más amplio y de mayor alcance que el planteado. En la exposición de motivos del texto de la propuesta se dice que la modificación proyectada encuentra su fundamento jurídico en la legislación básica recogida en la citada Ley 11/2007, y su justificación material “en la oportunidad de facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos”. De ser así, parece insuficiente acometer la finalidad perseguida con una modificación parcial y muy puntual de cinco artículos del Decreto 111/2005. Sería por ello aconsejable proyectar una disposición de nueva planta que regulase el registro telemático de conformidad con los nuevos principios rectores de la Ley de Acceso Electrónico, que lo configura como “un derecho de los ciudadanos y una obligación correlativa para tales Administraciones”, según recoge aquella misma exposición de motivos. La conveniencia se acrecienta si se tiene en cuenta que la Ley 11/2007, al regular el citado derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos (título primero), establece también el régimen jurídico de la administración electrónica (título segundo), la gestión electrónica

de los procedimientos (título tercero) y la cooperación entre Administraciones para el impulso de la administración electrónica (título cuarto); materias todas ellas que de manera directa e indirecta afectan al registro telemático.

Sin ánimo de exhaustividad, debemos señalar que los principios generales de la Ley de Acceso Electrónico, establecidos en su artículo 4, atañen, entre otros, al artículo 7, apartado 2, del proyecto de Decreto, que dispone un criterio de adaptación del usuario del registro a los formatos electrónicos utilizados por la Administración, contrario al principio sentado en el artículo 4, epígrafe i), de la Ley, que proclama la neutralidad tecnológica de la Administración y la garantía en la aplicación de estándares abiertos que sean de uso generalizado por los ciudadanos. Además debería añadirse que, en relación con la compatibilidad de formatos, “los utilizados por la Administración del Principado de Asturias y por organismos y entes públicos pertenecientes a su sector” se corresponderán, de conformidad con el artículo 25.4 de la Ley de Acceso Electrónico, con “los estándares de formato y requisitos de seguridad que se determinen en los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad”. Idéntico impacto cabe constatar en el artículo 12 de la norma en elaboración, referido a “Requerimientos técnicos para el acceso y la utilización del registro telemático”, respecto del derecho de los ciudadanos a “elegir las aplicaciones o sistemas para relacionarse con las Administraciones Públicas siempre y cuando utilicen estándares abiertos o, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos”, reconocido en el artículo 6.2.k) de la Ley. Las transmisiones de datos entre Administraciones Públicas y la disponibilidad de los mismos, materias reguladas en el artículo 9 de la Ley, no figuran en el Decreto proyectado, que sólo trata la cuestión de una manera vaga y general en su artículo 12.2, y con referencia, en su artículo 14, al acceso de los usuarios, no de otras Administraciones, a documentos electrónicos recibidos o remitidos por el registro telemático. Asimismo, el concepto y tratamiento jurídico de la sede electrónica de la Administración, y por tanto del registro telemático, es objeto de especial consideración en la Ley; su regulación va más allá de lo que el proyecto de Decreto concibe, en su artículo 16, como

una mera ubicación virtual, la dirección electrónica. Aquélla, se refiere, en su artículo 10, a las condiciones de su establecimiento, principios que lo rigen y garantías de identificación de su titular, entre otras cuestiones, mencionando, en su artículo 17, los sistemas de identificación de las sedes electrónicas. Igualmente, el Decreto proyectado se ve afectado por la regulación de nuevas formas de identificación electrónica, tanto de las Administraciones Públicas como de los ciudadanos, recogidas en los artículos 13 y siguientes de la Ley, singularmente los sellos electrónicos y los sistemas de firma electrónica incorporados al documento nacional de identidad, que no figuran en el proyecto. En fin, lo mismo cabe decir de la incidencia que puede tener en el registro telemático la regulación del documento administrativo electrónico, el expediente electrónico o el archivo electrónico de documentos, el acceso de los interesados a la información sobre el estado de tramitación de los procedimientos o la terminación de éstos por medios electrónicos; materias todas ellas reguladas en el capítulo IV del título segundo de la Ley.

En suma, esta proyección general de la Ley sobre el contenido del Decreto objeto de reforma aconseja una modificación de mayor calado que la propuesta o, seguramente, uno de nueva planta que organice el funcionamiento del registro telemático en el Principado de Asturias, adecuándolo a la filosofía y contenido de la Ley de Acceso Electrónico, máxime si se tiene en cuenta que la disposición final tercera de la Ley establece, en su apartado 3, que “En el ámbito de las Comunidades Autónomas, los derechos reconocidos en el artículo 6 de la presente ley podrán ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009, siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias”.

II. Técnica normativa.

Lo que acabamos de exponer incide en nuestro juicio sobre la técnica normativa, que consideramos manifiestamente mejorable si se procediese a regular en un nuevo decreto el registro telemático. Con independencia de ello,

entendemos que en ningún caso cabe concebir el Decreto en proyecto como de “tercera modificación” del Decreto 111/2005.

La redacción, poco afortunada, de su artículo 19, “La modificación del Registro Telemático del Principado de Asturias se realizará mediante Resolución de la Consejería competente”, propició que se dictaran dos Resoluciones, una de 1 de julio de 2006, de la Consejería de Economía y Administración Pública, “por la que se modifica el anexo I” del Decreto 111/2005, y otra, de 30 de octubre de 2007, de la Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, “por la que se aprueba la segunda modificación” del citado Decreto, que dio nueva redacción al enunciado del apartado 1 de su artículo 16.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin que la misma pueda delegarse, mediante decreto, en el titular de una Consejería, facultándole para modificar el contenido de su articulado a través de una resolución. Cosa distinta es que aquel decreto pueda autorizar una actualización de contenidos específicos que, por su materia, no estén reservados al Consejo de Gobierno, en los términos de lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

En todo caso, no puede entenderse, y menos titularse, que la resolución modifica el decreto como si se tratase de normas de igual rango, con efecto derogatorio de aquélla respecto de éste. Consecuentemente, de perseverarse en la idea de una reforma parcial, habría de concebirse como “de primera modificación” del Decreto 111/2005. La conveniencia de eliminar esta contradicción entre el título de las dos resoluciones citadas y el del decreto en proyecto sería un argumento más a favor de la elaboración de uno de nueva planta.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Al título.

Por las razones expuestas, estimamos que, de mantenerse la propuesta de una reforma parcial del Decreto 111/2005, el título de la norma en proyecto

no puede aludir a que se trata de una “tercera modificación del Decreto”. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva.

En el proyecto de Decreto, el término “Preámbulo” debería preceder a la exposición que en él se hace de los antecedentes y fundamento que llevan a la adopción de la norma. Tal consideración deriva de lo previsto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, de 2 de julio de 1992, que no distingue, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

En el preámbulo debe hacerse referencia a la competencia estatutaria que habilita para regular el registro telemático, y sobre la que ya nos hemos pronunciado en la consideración precedente, al examinar el ámbito material de la norma. Igualmente, al tratarse de una adecuación del registro telemático al derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, debería mencionarse la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y más concretamente su artículo 4, que garantiza a aquéllos los derechos reconocidos con carácter general en la legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y que dispone que “Reglamentariamente se determinarán los mecanismos para el ejercicio de estos derechos”.

Por otra parte, al final del preámbulo debe citarse correctamente a la Consejera proponente de la norma, añadiendo “y Portavoz del Gobierno”, según lo establecido en el artículo 1.2 del Decreto 14/2007, de 12 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de Reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, en el último párrafo del preámbulo se prejuzga la conformidad de la adopción del Decreto con el dictamen emitido por este

Consejo, cuando es posible que, en los términos del artículo 3.6 de la Ley que regula el Consejo Consultivo, la aprobación se haga “oído el Consejo” y no “de acuerdo” con él.

III. Parte dispositiva.

El artículo 3 del Decreto 111/2005 no es objeto de modificación. Sin embargo, las definiciones que en él se contienen deberían homologarse con las fijadas en el anexo de la Ley de Acceso Electrónico. Aunque en uno y otro caso se dice que las definiciones lo son a los efectos de la respectiva norma, no es coherente que el Decreto perpetúe unas denominaciones y conceptos diferentes de los enunciados en la Ley a la se pretende acomodar la reforma propuesta. Pero, además, ha de tenerse en cuenta que las definiciones del anexo de la Ley dan sentido a todos sus preceptos, incluidos los que tienen carácter básico. Por ello el artículo 5 de aquélla, que establece que, “A efectos de la presente ley, los términos que en ella se emplean tendrán el sentido que se establece en su anexo”, tiene carácter básico según la disposición final primera. En consecuencia, entendemos que los términos enunciados en el artículo 3 del Decreto sometido a reforma deberían adecuar su definición a la determinada en el mencionado anexo de la Ley. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado “Uno” del artículo único de la norma en proyecto modifica el artículo 4, apartado 1, del Decreto 111/2005, introduciendo un nuevo epígrafe “b)”, que añade a las funciones del registro telemático, la de “Recibir cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados y dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro”. Este precepto trae causa del artículo 24 de la Ley de Acceso Electrónico, apartado 2.b). La novedad consiste en que, según la Ley, los registros

electrónicos podrán admitir no sólo “Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos”, sino también “Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el apartado anterior dirigido a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro”. En relación con los “documentos electrónicos normalizados”, el Decreto en proyecto, manteniendo la redacción del artículo 4.1, epígrafe a), dispone que es función del registro telemático “recibir(los) y remitir(los)”; en cambio, respecto de los documentos electrónicos distintos de aquéllos, nuevo epígrafe b), sólo establece la función de “recibir(los)”. Para dotar de una mayor efectividad al derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, sería conveniente que se añadiese aquí también la función de “remitir” esos otros escritos, solicitudes y comunicaciones, siempre que fuere posible. Para ello bastaría con adicionar en el enunciado del epígrafe b) del artículo 4.1 del proyecto de Decreto, después de “Recibir”, la locución “y, en su caso, remitir”.

El apartado 2 del artículo 4 del Decreto 111/2005 no es objeto de reforma. En él se dispone que “La expedición de copias de documentos electrónicos recibidos o remitidos únicamente se realizará en los supuestos contemplados en el artículo 14 de este Decreto”. Sin embargo, mantener su vigencia supone una incongruencia con el nuevo apartado 2 del artículo 8 del proyecto examinado, que establece la emisión automática de copias autenticadas de las solicitudes, escritos o comunicaciones que reciba el registro telemático, que trae causa del artículo 25.3, que tiene carácter de básico, de la Ley de Acceso Electrónico. En consecuencia, debería eliminarse el apartado 2 del artículo 4, y por tanto suprimirse la numeración del apartado 1. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 5 del Decreto 111/2005 no es objeto de modificación, a pesar de que, su apartado 1 no responde a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Acceso Electrónico. Según dicho apartado, “La presentación en el registro telemático tendrá carácter voluntario para las personas interesadas, siendo alternativa a la utilización de los medios señalados en el apartado 4 del artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo que una norma con rango de ley establezca otra cosa”. Con este tenor podría interpretarse que sólo por ley se puede obligar a los ciudadanos a utilizar bien el registro convencional, bien el registro telemático, según los casos en ella dispuestos; pero, conforme a la Ley de Acceso Electrónico, la supresión de la posibilidad de elegir la manera de comunicarse con las Administraciones Públicas se reserva a una norma con rango de ley sólo en el supuesto de que se obligue a “la utilización de un medio *no* electrónico” (artículo 27.1). En cambio, la obligatoriedad de comunicarse sólo por medios electrónicos puede establecerse por vía reglamentaria, “cuando los interesados se correspondan con 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” (artículo 27.6 de la Ley). Nada impide que el Decreto en proyecto limite el ámbito de la potestad reglamentaria, condicionando su libre ejercicio a lo que una ley pueda disponer, pero, en un campo tan expansivo como el del uso de herramientas informáticas, no parece adecuado que la Administración se autolimita allí donde la Ley le invita a hacer uso de aquella potestad.

Tampoco es objeto de reforma el apartado 2 del artículo 5 del Decreto 111/2005. En él se establece la información que debe constar “en la dirección electrónica de acceso al registro telemático”, o sea, en lo que la Ley denomina “sede electrónica de acceso al registro” (artículo 25.1). Se señala en dicho apartado 2 que en ella figurará “la relación actualizada de los servicios, trámites

y procedimientos a que deben referirse los escritos, solicitudes y comunicaciones que se presenten por ese medio”; es decir, alude a la relación actualizada de las solicitudes, escritos y comunicaciones mencionados en el artículo 4.1, apartado a), del proyecto de Decreto, pero no incluye, como es preceptivo -según el artículo 25.2, que tiene carácter básico, de la Ley de Acceso Electrónico-, la información sobre la posibilidad de presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones a los que se refiere el apartado 2.b) del artículo 24 de la Ley, y que el proyecto de Decreto considera al introducir aquel nuevo apartado b) en el artículo 4.1 del Decreto 111/2005. Además, el comentado apartado 2 del artículo 5 de este Decreto dispone que en la dirección electrónica de acceso al registro telemático debe figurar la relación de “los sistemas de identificación y de firma electrónica admitidos en cada caso, así como los formularios electrónicos a emplear”. Este contenido ha quedado, pues, incompleto y debería subsanarse la omisión, ya que el artículo 15.2, que también tiene carácter básico, de la Ley de Acceso Electrónico exige que dicha relación incluya, “al menos, información sobre los elementos de identificación utilizados así como, en su caso, las características de los certificados electrónicos admitidos, los prestadores que los expiden y las especificaciones de la firma electrónica que puede realizarse con dichos certificados”. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado “Dos” del artículo único de la norma en proyecto modifica el artículo 8, apartado 2, del Decreto 111/2005, en el sentido ya expuesto de establecer la emisión automática de un recibo de recepción por el registro telemático de una solicitud, escrito o comunicación, consistente en una copia autenticada de éstos, incluyendo la fecha y hora de presentación y el número de entrada. Esta adaptación del Decreto a la Ley de Acceso Electrónico es insuficiente, ya que, si bien contempla, acorde con el apartado 3 del artículo 25

de aquélla, la emisión obligada de recibos electrónicos, únicamente la refiere a la “solicitud, escrito o comunicación” que se presente, sin añadir igual exigencia para la “documentación anexa” que se entregue junto con el escrito inicial (regulada en el artículo 7 del Decreto), tal como dispone el apartado 4, inciso segundo, de ese mismo precepto de la Ley al señalar que “Los registros electrónicos generarán recibos acreditativos de la entrega de estos documentos (los que acompañan a la correspondiente solicitud) que garanticen la integridad y el no repudio de los documentos aportados”. Por tanto, ha de extenderse dicha obligación a lo establecido en el artículo 25.4 de la Ley de Acceso Electrónico. Esta observación tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 14 del Decreto 111/2005 no es objeto de reforma. En él se cita la normativa estatal que rige el acceso a los documentos electrónicos recibidos o remitidos por registro telemático, pero no se menciona, y habría que incluirla, la Ley de Acceso Electrónico.

El artículo 16 del Decreto 111/2005 no es objeto de modificación; sin embargo, tendría que serlo. Su título, “Acceso”, se acomodaría mejor a la Ley 11/2007, y más concretamente a sus artículos 10 y 25, si aludiese al acceso a la sede electrónica del registro. Su apartado 1 no debería mencionar la dirección electrónica de la Administración del Principado de Asturias, materia que carece en sí de sustantividad normativa, y además se evitaría que un cambio de la misma afectase directamente al artículo del Decreto. Lo que sí ha de regular este apartado 1 es el establecimiento de la sede electrónica del registro por la que acceder a él directamente, lo cual no significa fijar su concreta dirección electrónica, aunque podría señalarse en una disposición adicional del Decreto la dirección que tiene en la actualidad (sede electrónica), remitiendo para sus futuros cambios a lo que determine una resolución de la Consejería competente

por razón de la materia. Además, se debería añadir que el acceso al registro telemático se podrá realizar a través de la sede electrónica general de la Administración del Principado de Asturias, dentro de la cual el registro sería lo que la Ley, en su artículo 8.2.b), denomina “punto de acceso electrónico”, que a su vez formaría parte de un “Punto de acceso general”. Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 16, su contenido tendría que modificarse para incluir toda la información que la Ley de Acceso Electrónico exige que figure en la sede electrónica del registro. En concreto, debería añadirse a lo que ya dispone, y que es semejante a lo establecido en el apartado 2 del artículo 25 de la Ley, la referencia a que en la sede electrónica del registro figurará el texto íntegro de su norma reguladora, tal como demanda el apartado 1 del mismo precepto. En consonancia con ello y con el contenido de esa norma, sería conveniente que se dispusiese que en la sede electrónica del registro deben figurar también la hora oficial y el calendario de días inhábiles.

El artículo 19 del Decreto 111/2005 no es objeto de modificación, pero debería suprimirse. En primer lugar, porque, como ya hemos expuesto al dictaminar sobre la técnica normativa aplicada, no cabe que, disponiendo de su propio rango, el decreto delegue al completo la potestad reglamentaria atribuida estatutariamente al Consejo de Gobierno y autorice a que, por resolución de la Consejería competente, se modifique la regulación de su objeto. En segundo lugar, porque, si se desea que el decreto fije inicialmente contenidos circunstanciales de la materia reglada, sin perjuicio de que puedan ser actualizados con posterioridad por una resolución -por ejemplo, la sede electrónica del registro telemático o la relación de trámites, procedimientos y servicios realizables mediante registro telemático-, la técnica normativa más adecuada sería la de tratar ese contenido eventual en una disposición adicional, excluyéndolo expresamente de la llamada “congelación de rango”, que, por principio, produce su regulación por el decreto respecto de normas inferiores, y remitiendo dicha actualización a lo que una resolución de la Consejería competente pueda establecer en el futuro. Observación ésta que tiene la

consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado “Cinco” del artículo único de la norma en proyecto modifica el artículo 20, en su apartado 3. Sin embargo, debería reformarse también su apartado 1 para adecuar la finalidad de los posibles nuevos registros telemáticos a las funciones generales que a cualquier registro telemático atribuye la Ley de Acceso Electrónico, en concreto su artículo 24.2. Además, de mantenerse el texto original, no se sería consecuente con las modificaciones que el proyecto de Decreto pretende introducir en el artículo 4.1 y en el apartado 3 del propio artículo 20 del Decreto 111/2005. Por tanto, en el apartado 1 del artículo 20 debería añadirse como función de estos otros registros telemáticos no sólo “la recepción o remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones relativos a trámites, procedimientos o servicios concretos cuya especificidad así lo justifique”, sino también “cualquier solicitud, escrito o comunicación distintos de los mencionados”. Observación ésta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En consonancia con lo expuesto, debería incluirse una disposición adicional que sustituya el contenido del actual artículo 19 del Decreto 111/2005.

Por último, el anexo III, sobre identificación y firma de la persona usuaria, debería adecuarse a lo establecido en el capítulo II del título segundo de la Ley de Acceso Electrónico, relativo a la identificación y autenticación, singularmente en lo referente a los sistemas de firma electrónica incorporados al documento nacional de identidad.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada, y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.