

Expediente Núm. 257/2017
Dictamen Núm. 287/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 23 de noviembre de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 4 de septiembre de 2017 -registrada de entrada el día 12 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regula la Atención Ciudadana y las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un preámbulo que establece los presupuestos normativos de la regulación que aborda, partiendo para ello del “artículo 149.1.18ª de la Constitución”, en la parte que en este precepto se “atribuye al Estado competencia exclusiva, entre otras, en materia

de `bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas´”, puesto en relación con “lo dispuesto en los artículos 10.1, números 1 y 33, y 15.3” del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en “lo atinente a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como al procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización de la Comunidad Autónoma”.

En este marco constitucional y estatutario, en el preámbulo de la norma en elaboración se deja constancia del objetivo que se persigue con su aprobación; en concreto, dar acogida en la normativa autonómica al “nuevo concepto de las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos” que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con especial incidencia en las novedosas funciones que la citada Ley atribuye a las oficinas de registro, que “pasan a denominarse oficinas de asistencia en materia de registro”.

Para el logro de este fin, que hemos de calificar de principal por lo que más adelante veremos, el Decreto en tramitación propone una nueva regulación de la normativa autonómica en la materia afectada que habrá de sustituir a la hasta ahora vigente, lo que supone la derogación tanto del Decreto 88/1985, de 5 de septiembre, por el que se regula la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Administración del Principado de Asturias, como del Decreto 113/2013, de 4 de diciembre, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus Organismos y Entes Públicos.

Siendo esta -como decimos- la finalidad principal que se persigue con la aprobación del Decreto en tramitación, y que encuentra adecuado reflejo en el título propuesto, nos encontramos con que, desde una perspectiva totalmente distinta, en uno de los párrafos intermedios del preámbulo se razona la necesidad de proceder, con motivo de esta regulación, a la modificación puntual del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el

Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto se estructura en tres títulos, subdivididos -a excepción del preliminar- en diferentes capítulos, con un total de veinticinco artículos, seguidos de dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El título preliminar, denominado "Disposiciones generales", está compuesto por 2 artículos referidos, respectivamente, al "objeto" de la norma y a su "ámbito de aplicación".

El título I, "Atención ciudadana", se divide en 4 capítulos. El I, "Principios y Definiciones", acoge los artículos 3 y 4, relativos -según su título- a los "Principios" y las "Definiciones". El capítulo II, "Información administrativa", abarca los artículos 5 a 7, que hacen referencia al "Acceso a la información administrativa"; a las "Características, naturaleza y efectos de la información administrativa", y a las "Competencias en materia de información administrativa". El capítulo III, "Atención Ciudadana a prestar por el SAC", regula en los artículos 8 a 11 las "Funciones de la atención ciudadana a prestar por el SAC", los "Canales de atención ciudadana", la "Solicitud de información administrativa ante el SAC" y el "Principio de colaboración". El capítulo IV, "Sugerencias y quejas", se ocupa en los artículos 12 y 13 de la "Presentación, tramitación y control de las sugerencias y quejas" y de los "Informes anuales".

El título II, "Oficinas de asistencia en materia de registro", incluye tres capítulos. En el I, "Definición y funciones", se abordan, en los artículos 14 a 17, cuestiones tales como las "Oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración del Principado de Asturias", la "Oficina Central de asistencia en materia de registros de la Administración del Principado de Asturias", las "Oficinas generales y auxiliares de asistencia en materia de registros" y las "Funciones de las oficinas de asistencia en materia de registros". Dentro del capítulo II, dedicado al "Sistema de registro único", los artículos 18 a 21 recogen la regulación relativa al "Concepto y funcionamiento", a los

“Documentos registrables”, a los “Modelos normalizados” y a los “Lugares y efectos de la presentación”. Por su parte, el capítulo III, “Tratamiento de la documentación en las oficinas de asistencia en materia de registros integradas en el sistema de registro único”, comprende los artículos 22 a 25, que versan sobre aspectos como el “Recibo acreditativo de la presentación”, el “Traslado de los documentos registrados”, la “Aportación de documentos originales al procedimiento” y las “Copias”.

En las disposiciones adicionales se regula, respectivamente, la “Información administrativa, sugerencias y quejas relativas a los organismos y entes públicos” y la “Creación, modificación o supresión de las oficinas de asistencia en materia de registros de organismos y entes públicos”.

La disposición derogatoria única, en el primer apartado, deja sin efecto expresamente tanto el “Decreto 88/1985, de 5 de septiembre”, como el “Decreto 113/2013, de 4 de diciembre”. Esta misma disposición derogatoria única establece, en el segundo apartado, la derogación a la entrada en vigor del Decreto en elaboración de “las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en el mismo”.

Ponen fin a la parte dispositiva del Decreto cuya aprobación se pretende tres disposiciones finales. En la primera, con el título de “Modificación del Reglamento de jornada, horario, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, aprobado por Decreto 72/2013, de 11 de septiembre”, se da nueva redacción al artículo 7 del citado Decreto, en el que se contemplan los “Horarios especiales”. Las disposiciones finales segunda y tercera tratan, respectivamente, de la “Habilitación normativa” y de la “Entrada en vigor”.

2. Contenido del expediente

Mediante Resolución de 26 de septiembre de 2016, el titular de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana acuerda iniciar el

procedimiento para la elaboración de un Decreto por el que se regula la atención ciudadana y los registros en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos.

La Directora General de Participación Ciudadana, con fecha 17 de octubre de 2016, elabora un borrador de la norma proyectada, acompañado de un estudio sobre el coste y beneficio de su aprobación, una memoria económica, un cuestionario para la valoración de propuestas normativas y una tabla de vigencias.

El día 26 de octubre de 2016, el titular de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana dicta Resolución por la que se acuerda someter la propuesta a información pública. En este trámite formulan alegaciones los Servicios de Procesos Administrativos y de Seguridad de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Consejería de Empleo, Industria y Turismo; alegaciones que, tras ser admitidas, quedan incorporadas a la norma en elaboración.

El texto resultante es remitido, el 12 de diciembre de 2016, a la Dirección General del Instituto Asturiano de la Mujer y Políticas de Juventud, a los efectos de lo previsto en el artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, de Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género. Con fecha 23 de febrero de 2017, la Asesora Jurídica del Instituto Asturiano de la Mujer emite el informe solicitado, que queda incorporado al expediente.

El Director General de la Función Pública emite, el 21 de diciembre de 2016, un informe sobre la norma en elaboración en el que indica que "la propuesta de Decreto, en lo que se refiere a Gastos de Personal -Capítulo I- no podrá comportar crecimiento del gasto público presupuestado, salvo que al mismo tiempo se proponga la financiación adicional necesaria./ En este sentido, cabe señalar que a la presente propuesta de Decreto se adjunta memoria económica en la que se expone la conveniencia (de) que por Función Pública se analice si es necesario modificar los puestos que actualmente prestan servicio

en las oficinas de registro a la vista de las nuevas funciones de las mismas. Asimismo, en el texto del proyecto se incluye una modificación del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de jornada, horario, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, que afecta a jornadas y horarios especiales, que podrán autorizarse excepcionalmente y por razones del servicio por el titular de la Consejería en que sea preciso, previa negociación pertinente e informe de función pública./ Las cuestiones planteadas podrían tener incidencia en materia de gastos de personal o no dependiendo de las decisiones que a la vista de las circunstancias concretas se adopten en su momento y que ahora no se prejuzgan, pero en todo caso si hubiese cambios en los puestos de trabajo sería necesario proceder a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo o Catálogo, siendo en dicho momento cuando tendría que efectuarse la valoración económica derivada de tal modificación, no pudiendo implicar en ningún caso incremento de costes del personal./ Así pues, no es este el momento en que deba establecerse o plantearse dicha valoración económica, es en su caso cuando se tramite la modificación de la RPT o Catálogo para adaptarse a la nueva regulación o a los cambios normativos cuando el expediente necesariamente ha de estar equilibrado, y si ello supone un coste tendrá que tener financiación, bien sea mediante amortización de plazas vacantes o bien sea mediante otra fórmula viable, pero ha de contar con la correspondiente financiación, pues de lo contrario no cabría su tramitación./ En conclusión, se informa favorablemente la propuesta, teniendo en cuenta, como se acaba de señalar, que la eventual tramitación de una modificación de Relación de Puestos de Trabajo o Catálogo en ningún caso podrá suponer mayor coste dentro del Capítulo I, Gastos de Personal”.

El día 2 de febrero de 2017, la Jefa del Servicio de Atención Ciudadana, con el visto bueno de la Directora General de Participación Ciudadana, elabora una nueva memoria económica, que se convierte en definitiva, en la que se indica que “el presente proyecto de decreto comporta un único gasto para el

año 2017: 29.000 euros por la compra de 29 escáneres (el gasto previsto por unidad es de 1.000 euros) para garantizar la digitalización en los registros generales de todas las Consejerías./ Teniendo en cuenta que la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, según el Decreto 64/2015, de 13 de agosto (...), tiene atribuida la (...) ejecución de la política de adquisición de infraestructuras (...), la adquisición de los escáneres se financiaría con cargo a la aplicación presupuestaria 1305121D62700 de los Presupuestos del Principado de Asturias para el año 2017./ Informar, por último, que las adaptaciones técnicas que deben realizarse en la aplicación de Registro de Documentos de Entrada y Salida para la digitalización de la documentación se están realizando con cargo a un contrato de mantenimiento de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”.

Como complemento de esta memoria económica, y en atención a su contenido, el mismo día 2 de febrero de 2017, el Director General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones informa que esta Dirección General “procederá a la adquisición y suministro de los escáner en función de las posibilidades presupuestarias (...). Como quiera que el Decreto tiene carácter de norma estatutaria, con carácter, por tanto, de continuidad en el tiempo, la adquisición del equipamiento, su mantenimiento y renovación se realizará atendiendo a las necesidades del servicio y la disponibilidad de crédito”.

Con fecha 9 de febrero de 2017, el Director General de la Función Pública, a la vista de la memoria económica definitiva, informa que “del contenido de la misma no se deduce modificación alguna en los gastos de personal, por lo que esta Dirección General se remite a lo ya informado (...) en fecha 21 de diciembre de 2016”.

Tomando como referencia la memoria definitiva elaborada el 2 de febrero de 2017 por el centro directivo proponente, el día 20 de ese mismo mes la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director

General de Presupuestos, emite informe en cumplimiento de lo previsto en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. En él, a la vista tanto de la memoria económica indicada como de los informes del Director General de la Función Pública de 21 de diciembre de 2016 y de 2 de febrero de 2017 del Director General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se informa favorablemente el proyecto de Decreto.

El día 16 de marzo de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora remite la norma en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas. Responden en este trámite las Consejerías de Sanidad; de Servicios y Derechos Sociales; de Empleo, Industria y Turismo; de Hacienda y Sector Público, y de Educación y Cultura. En el expediente obra un informe, de fecha 20 de abril de 2017, en el que la Jefa del Servicio de Atención Ciudadana fija su postura en relación con las observaciones planteadas y al que adjunta un nuevo borrador de la norma proyectada como resultado de las admitidas.

Mediante escrito de 20 de abril de 2017, el Secretario General Técnico de la Consejería instructora comunica al Director General de la Función Pública que el Decreto cuya aprobación se pretende supone la modificación del artículo 7 del Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos, aprobado por Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por lo que somete a su consideración la tramitación que ha de darse a la propuesta.

En respuesta a este requerimiento, con fecha 4 de mayo de 2017, el Director General de la Función Pública remite un escrito al Secretario General Técnico de la Consejería instructora en el que, a modo de conclusión, indica la necesidad de que el Decreto en elaboración sea sometido a negociación en la Mesa General de Negociación, además de informado por la Comisión Superior

de Personal, por la Junta de Personal Funcionario y, en su caso, por el Comité de Empresa. Además, refleja la conveniencia de que, “paralelamente a la negociación de la norma reglamentaria que nos ocupa, se llevase a cabo la tramitación tanto de la Resolución por la que se apruebe el horario del Registro General Central, así como la propuesta de horario especial que se pretenda aplicar a los empleados públicos de dicho registro, en los términos del artículo 7 del Decreto 72/2013, en tanto que a la entrada en vigor” de la norma en elaboración “el Registro General Central quedaría sin horario y (...) los empleados públicos a su servicio sin horario especial aplicable, pasando su régimen de jornada a ser el establecido en el artículo 2 del Decreto 72/2013”.

Atendiendo a esta sugerencia, el 16 de mayo de 2017 la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Relaciones con la Junta General de la Consejería instructora envía a la Dirección General de la Función Pública, además del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende, dos propuestas de resolución. La primera, que se fundamenta en el desarrollo de lo regulado con base en un futuro artículo 15.2 de la norma ahora en elaboración, tiene por objeto el establecimiento del “horario de atención al público de la Oficina Central de asistencia en materia de registros de la Administración del Principado de Asturias”. La segunda pretende la autorización del establecimiento, con la cobertura que le proporcionaría una futura redacción del artículo 7 del Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos, aprobado por Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, en la redacción que para el mismo se prevé en la disposición final primera de la norma sometida a nuestra consideración, de “un horario de trabajo especial aplicable al personal adscrito a la Oficina Central de asistencia en materia de registros de la Administración del Principado de Asturias”. En relación con esta última, con fecha 14 de junio de 2017, la Jefa del Servicio de Atención Ciudadana suscribe una memoria económica en la que concluye que esta propuesta de resolución “no comporta crecimiento del gasto público presupuestado”. También con

respecto a esta propuesta de resolución, el día 6 de julio de 2017, el Director General de la Función Pública emite un informe favorable que queda incorporado al expediente.

El 19 de julio de 2017, según certifica al día siguiente la Jefa del Servicio de Relaciones Laborales de la Dirección General de la Función Pública, la Junta de Personal es informada, "en cumplimiento del artículo 40.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público", tanto del proyecto de Decreto objeto del presente dictamen como de las propuestas de resolución anteriormente reseñadas.

Ese mismo día 19 de julio de 2017, según certifica el 20 de julio de 2017 la Secretaria de la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General de la Administración del Principado de Asturias, con el visto bueno de la Vicepresidenta, en cumplimiento de lo previsto en "el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público", y, por lo que se refiere tanto al proyecto de Decreto como a las propuestas de resolución mencionadas, la Mesa General de Negociación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, con la asistencia de las organizaciones sindicales FSES, CC.OO., UGT y SAIF, adoptó, entre otros y por lo que aquí interesa, los siguientes acuerdos: "Que en la citada reunión, por decisión unánime manifestada expresamente por la parte social, se acordó delegar el tratamiento de estos puntos del orden del día en la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General (...). Que en fecha 19 de julio de 2017 se celebró reunión, debidamente convocada en tiempo y forma, de la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General del Principado de Asturias, con la asistencia de las organizaciones sindicales CSI, SAIF, CSIF, CC.OO. y UGT, con el mismo orden del día, donde se alcanzó acuerdo unánime en relación con estos asuntos (...). Que, tras la reunión de la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General, se celebró en esa misma fecha una nueva reunión de la

Mesa General de Negociación de la Función Pública, con la asistencia de las organizaciones sindicales FSES, CC.OO., UGT y SAIF, donde se ratificó por unanimidad el acuerdo alcanzado por la citada Mesa Sectorial (...). Que durante dichas reuniones todos los sindicatos tuvieron oportunidad de manifestar cuantas alegaciones y propuestas tuvieron por conveniente”.

La Comisión Superior de Personal examina e informa favorablemente el Decreto en elaboración en la reunión celebrada el día 27 de julio de 2017, incorporándose al texto cuya aprobación se pretende dos observaciones.

El expediente se completa con un informe suscrito por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora el 28 de julio de 2017.

El proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 31 de julio de 2017, según diligencia extendida al efecto el 1 de agosto de 2017 por la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de septiembre de 2017, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regula la Atención Ciudadana y las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros en la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

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 regula la atención ciudadana y las oficinas de asistencia en materia de registros en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes

públicos. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con 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, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

No son objeto del presente dictamen, por ser ajeno a las competencias del Consejo, las dos propuestas de resolución que figuran incorporadas al expediente remitido; es decir, ni la propuesta de resolución que desarrolla el artículo 15.2 de la norma en elaboración con el objeto de establecer un “horario de atención al público de la Oficina Central de asistencia en materia de registros de la Administración del Principado de Asturias”, ni la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos, aprobado por Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, y con la disposición final primera de la norma sometida a consulta, fija “un horario de trabajo especial aplicable al personal adscrito a la Oficina Central de asistencia en materia de registros de la Administración del Principado de Asturias”.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), cuya disposición transitoria tercera, sobre régimen transitorio de los procedimientos, determina que “A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior”. A este respecto, teniendo en cuenta que el procedimiento se inició el 26 de septiembre de 2016 por

Resolución del titular de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, ha de regirse de manera exclusiva por lo dispuesto en el capítulo V 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).

Obran en el expediente una memoria justificativa de la necesidad de la norma y un estudio sobre el coste y el beneficio derivado de su aprobación, además de una memoria económica y la pertinente tabla de vigencias. Consta, asimismo, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas previsto 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. Igualmente, se ha incorporado al expediente el informe sobre el impacto de género que establece el artículo 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género.

El proyecto de Decreto se ha sometido a información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Figuran en el expediente, además, las certificaciones del examen de la norma en elaboración por la Comisión Superior de Personal, de la información facilitada a la Junta de Personal Funcionario y de su análisis por la Mesa Sectorial de Negociación de Administración General, por delegación de la Mesa General de Negociación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias.

La norma se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, que han sido objeto de consideración por parte del centro directivo proponente.

Se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de

junio, por el que se aprueba el Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario.

Finalmente, se ha emitido informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora en relación con la tramitación efectuada.

En consecuencia, la tramitación del proyecto resulta acorde con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras, en materia de "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas".

Por su parte, al Principado de Asturias le corresponde, de acuerdo con la legislación del Estado, tal y como establece el artículo 15.3 de su Estatuto de Autonomía, entre otras materias, "el establecimiento del régimen estatutario de sus funcionarios, el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas", y ello como forma de ejercicio de la competencia exclusiva de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno reconocida en el artículo 10.1.1 del propio Estatuto de Autonomía.

En este marco competencial, la LPAC impone en su artículo 16.1 la necesidad de que cada Administración disponga de "un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos". Registro Electrónico General de cada Administración que ha de estar asistido por las que en la Ley citada se denominan "oficinas de asistencia en materia de registros", en las que se integra la actual "red de oficinas en materia de registro", creadas de conformidad con lo establecido por la derogada Ley 30/1992, de 26 de

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. También en la esfera de las competencias estatales, pero referido ahora al régimen estatutario de los funcionarios públicos, el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, establece en su artículo 47 que las “Administraciones Públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo de sus funcionarios públicos”.

En el ejercicio de sus competencias, la Administración autonómica aprobó el Decreto 88/1985, de 5 de septiembre, por el que se regula la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Administración del Principado, aún hoy vigente. A su vez, promulgó la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, cuyo artículo 8 regula los Registros, precepto desarrollado mediante el Decreto 113/2013, de 4 de diciembre, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus Organismos y Entes Públicos. Por lo que se refiere al régimen estatutario de sus funcionarios, el Principado de Asturias, en el ejercicio de sus competencias y de acuerdo con la legislación del Estado, aprobó la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado de Asturias, cuyo artículo 68.1 preceptúa que la “jornada de trabajo de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias y el régimen general de horarios para su cumplimiento se determinarán reglamentariamente por el Consejo de Gobierno”; precepto ejecutado normativamente mediante Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos.

En el marco legal descrito, y teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar con carácter general que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de dictamen, y que el

rango de la disposición en proyecto -decreto- 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 de Decreto

I. **Ámbito material de la norma.**

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, 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.

II. **Técnica normativa.**

El objeto principal del proyecto de Decreto que se somete a consulta es regular la "atención ciudadana y las oficinas de asistencia en materia de registros", acogiendo en la Administración del Principado de Asturias el "nuevo concepto de las relaciones entre las Administraciones y los ciudadanos" que establece la LPAC. Y lo hace desarrollando reglamentariamente dos aspectos: de un lado, los derechos y garantías del ciudadano en relación con la función general de información que se predica de las Administraciones Públicas y, de otro, las "nuevas funciones" que se atribuyen a las oficinas de registro, "que pasan a denominarse oficinas de asistencia en materia de registro". De modo conexo o accesorio, el proyecto modifica puntualmente el Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos.

Para alcanzar el objetivo principal, la disposición que se proyecta regula *ex novo* la materia y deroga los Decretos 88/1985, de 5 de septiembre, por el que se regula la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la

Administración del Principado de Asturias, y 113/2013, de 4 de diciembre, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus Organismos y Entes Públicos.

El objetivo conexo o accesorio se persigue mediante la modificación del artículo 7 del Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos, aprobado por Decreto 72/2013 de 11 de septiembre.

Ahora bien, conforme a la disposición final séptima de la LPAC, “las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley”; o sea, despliega su eficacia a partir del día 2 de octubre de 2018. Hasta esa fecha “se mantendrán en vigor” en los aspectos relativos a “las materias relacionadas” la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, y determinados artículos y disposiciones del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, que desarrolla parcialmente esa Ley (disposición derogatoria única -“Derogación normativa”- apartado 2, final, de la LPAC).

Este régimen transitorio nos aboca a concluir que la norma que dictaminamos pretende un desarrollo anticipado de las previsiones de la normativa básica en relación con las oficinas de asistencia en materia de registros, y en tal medida, dada su vocación de permanencia, nuestras observaciones al articulado se hacen tomando como parámetro la normativa básica cuya ejecución el proyecto anticipa. Así se deduce de su disposición final tercera, que determina que sus contenidos entran en vigor a los 20 días de su publicación, conforme a la cláusula general de la *vacatio legis*, sin otra reserva o salvedad que dos concretas previsiones sobre funcionarios habilitados para

ciertos menesteres cuya efectividad se demora al 2 de octubre de 2018 (en línea con lo dispuesto en la LPAC).

Con carácter general, este Consejo no formula objeción a que se anticipe un desarrollo reglamentario siempre que no se conculquen las previsiones legales vigentes en esas materias, aun las que rigen con el carácter transitorio expuesto (en el caso, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en lo relativo a los registros y normas complementarias). Ahora bien, sería contrario a una correcta técnica normativa que el desarrollo anticipado fuera parcial o incompleto, de modo que la muy cercana en el tiempo entrada en vigor -2 de octubre de 2018- de todas aquellas previsiones de la LPAC en materia de "registros" exigiera nuevos desarrollos reglamentarios. Y lo sería aún más un desarrollo reglamentario que para anticipar la ejecución de la normativa básica con carácter permanente tuviera que eludir o inaplicar disposiciones autonómicas de rango legal que han devenido de modo sobrevenido incompatibles con ella.

Para valorar si el proyecto satisface estas condiciones hay que tener presente, en primer lugar, que la regulación que se pretende de las oficinas de asistencia en materia de registros hace referencia a una única modalidad de acceso a los mismos, la atención prestada a los ciudadanos en dichas oficinas; modalidad en la que los interesados se personan en oficinas físicas abiertas al público en general para presentar y registrar, en un registro en soporte electrónico, sus solicitudes, escritos y comunicaciones. Sin embargo, existe otra modalidad de acceso a ese registro electrónico único, la que posibilita a los ciudadanos acceder a distancia, desde cualquier terminal, y que se encuentra regulada en nuestra Comunidad Autónoma por el Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático, y al que el proyecto que analizamos parece referirse como "registro electrónico" en su artículo 1.4.

Es sabido que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

dispuso que todos los registros fueran electrónicos, dado que su artículo 38.3 ya ordenaba que los registros se instalaran “en soporte informático” (es decir, electrónico). En este formato insiste, a su vez, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, al señalar que las “Administraciones Públicas crearán registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones” (artículo 24.1).

La exclusión expresa del “Registro electrónico” del ámbito de aplicación de la norma que analizamos -“El registro electrónico se regirá por su propia normativa, no siendo objeto del presente decreto”, artículo 1.4 del proyecto- genera la apariencia, al menos, de que existen dos tipos de registros diferentes, dado que, por un lado, se reconoce vigente el Decreto 111/2005 y, por otro, a tenor del texto que analizamos las disposiciones sobre “Sistema de registro único” de los artículos 18 y siguientes tan solo hacen referencia a las “oficinas de asistencia en materia de registros”. De ahí que, al margen de cómo funcione en la práctica administrativa la función registral de la Administración del Principado de Asturias -es decir, de cómo se articulen las relaciones entre los distintos registros presenciales actuales y el registro telemático-, lo cierto es que la norma vigente sobre el registro “telemático” dispuso en su artículo 15 la creación del “Registro Telemático del Principado de Asturias” (además de posibilitar, según su artículo 20, la creación de otros registros telemáticos), y la que ahora pretende aprobarse no establece de modo expreso y claro la existencia de un único sistema de registro electrónico.

Esta oscuridad provoca que el proyecto reglamentario no resulte plenamente compatible con lo dispuesto en el artículo 16, “Registros”, de la LPAC, que consagra la existencia de un único “Registro Electrónico General”, y de otros posibles registros electrónicos “plenamente” interoperables e interconectados “con el Registro Electrónico General de la Administración” de la que dependen.

Al margen de lo anterior, y en todo caso, consideramos que la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2018 de lo dispuesto en materia de registros en

la LPAC obligará a modificar nuevamente la normativa autonómica para garantizar, necesariamente, la plena interoperabilidad e interconexión entre los registros que se desarrollen en las oficinas físicas que determina el artículo 8 de la Ley autonómica (las que ahora pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros) y el Registro Telemático del Principado de Asturias. De ahí que se sugiera a la autoridad consultante la necesidad de valorar como más acorde con una correcta técnica normativa el introducir en este proyecto reglamentario todas las referencias relativas a la modalidad de registro telemático que resulten precisas en orden a su plena integración en el Registro Electrónico General que dispone el artículo 16 de la LPAC, lo que permitiría derogar el Decreto 111/2005, de 3 de noviembre, sobre Registro Telemático, evitando así la dispersión normativa actual que el reglamento analizado no se plantea revertir. Y ello aunque suponga, *de facto*, un retraso en su entrada en vigor, que -insistimos- la normativa básica en esta materia no exige hasta el 2 de octubre de 2018.

Pero, además, no podemos dejar de considerar el contenido del artículo 8 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias. Dispone este artículo que "cada una de las Consejerías que integran la Administración del Principado llevará su propio registro de documentos", sin perjuicio de la existencia de un "registro general", y de que podrán existir registros "auxiliares del registro de la Consejería respectiva al que comunicarán toda anotación que efectúen". Pues bien, el diseño organizativo y funcional recogido en este artículo, acorde con la normativa básica vigente en el momento de su promulgación, poco o nada tiene que ver con el que ahora determina la legislación básica de aplicación. Es cierto que el proyecto reglamentario deroga el Decreto 113/2013, de 4 de diciembre, por el que se regula la Organización y Funcionamiento de los Registros de la Administración del Principado de Asturias y de sus Organismos y Entes Públicos (que replicaba esta configuración legal), pero la normativa que se pretende aprobar sobre oficinas de asistencia en materia de registros no cuestiona la "planta" de esos registros, y tan solo muta

las antiguas oficinas de registro en "oficinas de asistencia en materia de registro" sobre la base de reproducir el mismo esquema anterior, vigente *por mor* del artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995 anteriormente citada: oficina central de asistencia, oficina general de asistencia en cada Consejería y "oficinas auxiliares de asistencia en materia de registros de cada Consejería". Es evidente que la norma reglamentaria no puede -ni se plantea- modificar ese artículo 8. Pero también lo es que ese diseño legal no responde a la necesidad de que la Administración autonómica disponga de un único registro electrónico general, dado que establece de modo expreso que "cada una de las Consejerías que integran la Administración del Principado llevará su propio registro de documentos".

En el ámbito estatal, la disposición transitoria segunda de la propia Ley 39/2015 resolvió la adecuación progresiva de la estructura de los registros existentes determinando que "Mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico y el archivo electrónico único, en el ámbito de la Administración General del Estado se aplicarán las siguiente reglas:/ a) Durante el primer año, tras la entrada en vigor de la Ley, podrán mantenerse los registros y archivos existentes en el momento de la entrada en vigor de esta ley./ b) Durante el segundo año, tras la entrada en vigor de la Ley, se dispondrá como máximo, de un registro electrónico y un archivo electrónico por cada Ministerio, así como de un registro electrónico por cada Organismo Público".

Sin embargo, transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Ley básica, la respuesta reglamentaria que se somete a consulta se limita a poner en marcha unas oficinas de atención en materia de registros que responden al mismo sistema organizativo de los registros diseñados por la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de noviembre, lo que, a nuestro juicio, aconseja la necesidad de acometer la modificación del artículo 8 de la citada Ley autonómica.

Desde otra perspectiva, y antes de abordar el análisis concreto de la parte dispositiva del Decreto en elaboración, debemos efectuar, también con carácter general, una observación sobre la técnica normativa empleada en la elaboración de la norma.

Una parte sustancial de los contenidos normativos que se recogen en el proyecto de Decreto que se somete a consulta, pero de manera especial su título II, se limita a reproducir la regulación hasta ahora contenida en el Decreto 113/2013, de 4 de diciembre, siendo la novedad más relevante la derivada de la imposición, a partir de la entrada en vigor de la LPAC, del cambio de denominación de las oficinas de registro, que pasan a denominarse oficinas de asistencia en materia de registro. En este camino la normativa que se deroga se recupera prácticamente en el nuevo Decreto, pero sin percatarse de que, a diferencia de lo que sucedía con la Ley 30/1992, la actual LPAC incorpora en su articulado parte del contenido de los reglamentos que ella misma deroga, "a la que en gran medida se trasladan sus disposiciones", según advirtió ya el Consejo de Estado al dictaminar el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Dictamen 275/2015). Es el caso, por lo que afecta al proyecto que analizamos, del Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la Presentación de Solicitudes, Escritos y Comunicaciones ante la Administración General del Estado, la Expedición de Copias de Documentos y Devolución de Originales y el Régimen de las Oficinas de Registro, cuyo contenido material se incorpora ahora a la LPAC como normativa básica.

Pues bien, el proyecto sometido a consulta, al reiterar gran parte de las anteriores disposiciones del Decreto 113/2013, de 4 de diciembre (que deroga), reproduce preceptos de la LPAC, algunas veces de modo parcial y otras modificando su tenor literal, y desconociendo siempre, al menos en apariencia, que se trata de normas estatales de naturaleza básica. El resultado es un título II del Decreto en el que se entremezclan, sin la necesaria separación, contenidos normativos propios centrados en aspectos organizativos -artículos

14, 15, 16, 18 y 20- con regulación sustantiva contenida en la LPAC -artículos 17, 21, 22, 23, 24 y 25.

A la vista de ello, consideramos que la técnica normativa empleada en el proyecto objeto de dictamen no resulta adecuada, por cuanto debe prescindirse, tal y como ha indicado alguna Secretaría General Técnica en sus observaciones, de la reproducción de preceptos de la LPAC. Alternativamente, y para el caso de que se juzgue necesario repetir la norma básica, es "doctrina reiterada de este Consejo (...) que cuando -para favorecer la sistemática o facilitar la comprensión o aplicación de la norma- se acuda a la reproducción de disposiciones estatales básicas junto a los contenidos propios de la competencia autonómica `debe hacerse de tal modo que no exista confusión posible en cuanto al origen de cada uno de esos contenidos normativos, por lo que deberá citarse expresamente´ la disposición básica y respetarse su literalidad" (Dictamen Núm. 67/2014).

Observación esta 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.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

I. Título del proyecto de Decreto.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala, por lo que se refiere al título de las mismas, que la "indicación del contenido u objeto de la disposición deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta, procurando huir de fórmulas excesivamente largas y de terminología confusa. Identificará plenamente a la disposición y la distinguirá de las demás". El proyecto sometido a dictamen no cumple exactamente dicha directriz, dada la dualidad de su contenido normativo, pero este Consejo es consciente de la dificultad de reflejar en el título,

completándolo, la modificación, conexas y accesorias al objeto principal de la norma, del Decreto 72/2013, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos.

II. Parte expositiva.

Tal y como expusimos en la consideración relativa a la técnica normativa, la exclusión del registro “electrónico” (telemático) del ámbito de aplicación del proyecto sometido a nuestra consideración solo encuentra justificación en la vigencia transitoria de las normas a que se refiere la disposición derogatoria única, apartado 2, final, de la LPAC, y que, por tanto, la superación de ese periodo transitorio debe concluir con la puesta en marcha del Registro Electrónico General. Sin embargo, el preámbulo de la norma en elaboración no da cuenta ni de la disposición derogatoria única, ni de la disposición final séptima de la LPAC, lo que dificulta en realidad saber cuál es la normativa básica en la que se inserta el Decreto que se pretende aprobar.

Asimismo, es incorrecto señalar que no resulta conveniente seguir manteniendo la regulación del horario especial de atención de las oficinas de asistencia en materia de registros en la normativa general (Decreto 72/2013, de 11 de septiembre) cuando en realidad lo que se hace es modificar su artículo 7, pero no excluir, como se deduce de la lectura del preámbulo, la aplicación de este Decreto para las oficinas de atención en materia de registros.

Finalmente, deberá modificarse en la fórmula promulgatoria la identificación de los órganos que elevan la propuesta reglamentaria al Consejo de Gobierno, en la que ahora figura solo el Consejero de Presidencia y Participación Ciudadana. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, dicha iniciativa corresponde al “titular de la Consejería que ostente la competencia en la materia respectiva”. Como vimos, el doble objetivo que persigue el proyecto de Decreto se satisface de modo nuclear con una regulación *ex novo* de la

organización del registro de la Administración y con la ordenación de la información general y particular a la ciudadanía, pero también se alcanza con la modificación del Reglamento de Jornada, Horario, Vacaciones y Permisos de los Funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus Organismos y Entes Públicos. No hay duda, a tenor del Decreto 62/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Presidencia y Participación Ciudadana, de la competencia del titular de esta Consejería para asumir la ordenación e impulso del procedimiento de elaboración de la disposición proyectada y para proponer al Consejo de Gobierno su aprobación. Pero, de igual modo, tampoco cabe dudar de que tal propuesta debe suscribirla también la titular de la Consejería de Hacienda y Sector Público, en la medida en que tiene atribuida la competencia para proponer la modificación del Reglamento de jornada, horario, vacaciones y permisos de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma, según se desprende del Decreto 63/2015, de 13 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica básica de dicho órgano. Por lo demás, la documentación incorporada al expediente pone de manifiesto la participación activa a lo largo de todo el procedimiento de elaboración del Decreto del titular de la Dirección General de la Función Pública, que no solamente ha mostrado su conformidad con la tramitación de la propuesta, sino que incluso ha llegado a sugerir la conveniencia de anticipar la tramitación de las propuestas de resolución tendentes a posibilitar sin merma alguna para el servicio, desde el mismo momento de la entrada en vigor del Decreto en elaboración, lo que modifica el régimen de jornada de los funcionarios.

III. Parte dispositiva.

Con carácter preliminar hemos de advertir que las observaciones que siguen se efectúan tomando como parámetro la LPAC, cuya ejecución normativa anticipa el proyecto con vocación de estabilidad normativa.

Al determinar el objeto de la regulación, distingue el artículo 1 entre la "atención ciudadana" y las "oficinas de asistencia en materia de registros". A su vez, en lo relativo a la atención ciudadana, diferencia entre la información administrativa, la atención ciudadana a prestar por el Servicio competente en materia de atención ciudadana (en adelante SAC) y las sugerencias y quejas.

Es frecuente referirse a una regla lógica que impide que lo definido forme parte de la definición. Por tanto, si hemos de definir en qué consiste la atención ciudadana no parece adecuado reiterar que es la atención ciudadana que presta el SAC. Pero, más allá de esto, lo cierto es que conforme avanzamos en el análisis de los artículos del proyecto reglamentario parece que todas las funciones que se contemplan en este Decreto en materia de atención ciudadana se han de prestar por el SAC. Por tanto, en una primera aproximación al tema, cabría señalar más propiamente que es objeto de esta regulación la atención a la ciudadanía a prestar por el Servicio responsable de tales cometidos, y que tal servicio comprende tanto la "información administrativa", la recepción y tramitación de "sugerencias y quejas" y la recepción y registro de documentos, escritos y comunicaciones que presenten los interesados, como, a partir del día 2 de octubre de 2018, las funciones que atribuye la LPAC a las oficinas de asistencia en materia de registros (artículos 6, 9, 12, 13, 16, 27, 41 y 66 de la LPAC).

Esta observación debería llevar a ponderar la necesidad de modificar la estructura de la norma, pues a nuestro juicio parece más correcto que comience por las consideraciones generales y descienda a continuación a las particulares. Y en este caso lo general serían las funciones atribuidas al SAC y lo específico la "información administrativa", las "sugerencias y quejas", etc. Salvo que sea otra la intención del proyecto; en efecto, también cabría entender que la norma en elaboración pretende regular, en sus artículos 5 a 7, la "información administrativa" con carácter general, y que más adelante particulariza el funcionamiento del SAC. Esta posible interpretación choca con la literalidad del apartado 1 del artículo 7, que nos lleva a concluir que toda la

información se transmite de las Secretarías Generales Técnicas al SAC, y no contempla que esa información administrativa se traslade directamente al ciudadano que la solicita desde los órganos gestores o desde las Secretarías Generales Técnicas. Pero, además, si lo que se pretende es la regulación genérica del “acceso a la información administrativa” en estos tres únicos artículos, hemos de concluir que la misma resulta extremadamente parca e incompleta, toda vez que se desconocen los canales de solicitud, los trámites, los plazos de respuesta, etc. Finalmente, y si esa fuera la pretensión de la norma, debemos señalar que tal intención resulta contraria a las consideraciones generales sobre técnica normativa que aconsejan que toda norma tenga un contenido homogéneo, mediante la regulación de un único objeto material. Todo ello nos lleva a considerar que el proyecto solo ha de regular la atención ciudadana a prestar por el SAC, lo que obliga a modificar su estructura y también su título.

Una vez determinado con precisión del objeto del proyecto en elaboración, se abre un nuevo interrogante, el de saber si el SAC ostenta la competencia exclusiva en materia de prestación de la información administrativa; cuestión a la que ha de darse respuesta expresa, tanto por lo que se refiere a la información general como a la particular. En este sentido, advertimos que el artículo 5, sobre el acceso a la “información administrativa”, distingue entre información general (la que puede solicitar cualquier ciudadano) y particular (la que únicamente se presta al interesado en un concreto procedimiento o a su representante), por lo que la interpretación conjunta de estos dos artículos nos lleva a concluir que la información particular sobre un expediente concreto se puede formalizar a través del SAC. Pero, ¿significa esto que es la única vía de la que dispone el interesado para conocer el estado de tramitación de un procedimiento determinado?

En definitiva, estimamos que debe regularse con precisión si el SAC ostenta la función, en exclusiva, de recepción, tramitación y traslado de toda solicitud de información, ya sea general o particular, y singularmente si en el

caso de información particular la solicitud de información al SAC es la única vía a disposición del interesado, o si bien ello no impide que la información pueda ser solicitada y proporcionada, directamente, por las unidades administrativas que gestionan los procedimientos concretos. Dado que estos interrogantes afectan a la seguridad jurídica, consideramos que el proyecto cuya aprobación se pretende no debe dejar de darles respuesta. Observación esta 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.

Por lo que se refiere al apartado 3, no parece adecuado que en la letra a) se efectúe una referencia expresa a las facturas. La obligación de que estas tengan entrada en un registro administrativo se introdujo ya desde la Ley 11/2013, de 26 de julio, de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo, que modificó el texto de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y se reafirmó en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público. En último término, si se opta por mantener la referencia, consideramos que resulta más adecuada su cita en el artículo 19, "Documentos registrables".

El apartado b) del artículo 2 restringe el ámbito de aplicación de la norma, en el caso de Organismos y Entes públicos de la Administración del Principado de Asturias, a aquellos supuestos en que "ejercen potestades administrativas". Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el artículo 2 de la LPAC extiende su ámbito subjetivo de aplicación a "Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas" que formen parte del "sector público institucional" -artículo 2.2.a) de la LPAC-. Ello supone un cambio de criterio respecto a la

regulación de este aspecto en la -ahora derogada- LRJPAC, dado que el sometimiento de la actividad de las "Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas" a la ley administrativa solo se producía cuando ejerciesen "potestades administrativas" (artículo 2.2 de la LRJPAC). En consecuencia, no cabe que se excluya de la aplicación directa de la norma pretendida a los "organismos y entes públicos de la Administración del Principado de Asturias", como señala el artículo 2.b) de la norma proyectada. Al contrario, según determina de modo expreso el artículo 16 de la LPAC, en el Registro Electrónico General se realizará el asiento "de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a estos", sin discriminación alguna en función de que ejerzan o no potestades administrativas.

En consecuencia, la letra b) de este artículo 2 debe modificarse en el sentido de recoger la plena aplicación de las disposiciones de la norma proyectada a los Organismos públicos o Entidades vinculadas o dependientes de la Administración del Principado de Asturias. Observación esta 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 proyecto de Decreto regula la "atención ciudadana", y a ello dedica su título I; sin embargo, no efectúa una definición concreta de ese concepto, al que se ha de llegar indirectamente por la sucesiva yuxtaposición de las funciones que se contemplan. Desde una perspectiva lógica, resulta más adecuado establecer una definición general de la que puedan extraerse las funciones concretas, por lo que se propone a la autoridad consultante que introduzca, como primer apartado del artículo 3 (o en el lugar que sistemáticamente resulte más adecuado, si se atiende a nuestra observación

anterior sobre la sistemática de la norma), una definición genérica del concepto que se pretende regular, la atención ciudadana, como el conjunto de medios puestos a disposición de la ciudadanía en orden a facilitar al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en sus relaciones con la Administración del Principado de Asturias.

Al margen de lo expuesto al analizar el modo de reproducir la normativa básica por el legislador que la desarrolla, consideramos que la mención que se contiene en el artículo 5 a lo dispuesto, en los supuestos de aplicación, en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, debe resolverse mediante una remisión genérica a su regulación, y no mediante un resumen parcial de su artículo 7, que contempla más supuestos que el del consentimiento expreso al que se alude en el apartado 3 de la norma que comentamos.

En el artículo 9, la regulación de los canales de solicitud de información, y en particular el correo postal y el electrónico, vuelven a poner de manifiesto la necesidad determinar con precisión qué sucede si por alguno de estos canales los ciudadanos o interesados se dirigen directamente a un órgano gestor determinado y no al SAC en demanda de información general o particular.

El artículo 10 distingue entre las solicitudes de información general y las de información particular, exigiendo para estas últimas que el "solicitante" esté "debidamente identificado". La norma que analizamos nada establece sobre los sistemas que permiten la identificación de la persona que solicita la información, limitándose a señalar que "el solicitante debe estar debidamente identificado", lo que plantea problemas importantes en relación con dos de los "canales" por los que se puede demandar esa información particular: el correo electrónico y el acceso telefónico. A nuestro juicio, la norma reglamentaria ha

de descender a determinar el procedimiento concreto que haga posible la utilización efectiva de esos canales. De no acometerse esa labor debe modificarse la letra b) de este artículo, de modo que la información particular solo pueda solicitarse a través de los canales a), b) y e) del artículo 9, y ello debido a que se exige la identificación del interesado que la insta. Observación esta 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.

Finalmente, hemos de realizar una última consideración sobre los plazos de respuesta que se contemplan en este artículo 10, ya que resultan superiores a los que recogen en la actualidad en el Decreto 88/1985, de 5 de septiembre, por el que se regula la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Administración de Principado de Asturias; norma que -como ya se indicó- será derogada con la entrada en vigor de la que ahora analizamos. Esta demora en los plazos de respuesta cabe considerarla poco justificada habida cuenta de la generalización actual de bases de datos electrónicas y de procedimientos informatizados. Baste poner como ejemplo que una solicitud de información particular que haya de consultarse con el centro directamente encargado del asunto tiene un plazo actual de respuesta de tres días hábiles -artículo sexto, apartado b), del Decreto 88/1985 citado- mientras que en la norma sometida a dictamen ese plazo se eleva hasta los quince días. Salvo que la experiencia acumulada revele la imposibilidad de cumplir los plazos previstos en 1985, deberían revisarse los proyectados.

El artículo 12 se ocupa de reglar las “sugerencias y quejas” en la línea tradicional de reconocer a los ciudadanos la posibilidad de presentar iniciativas (“sugerencias”) que puedan contribuir al mejor funcionamiento de la Administración y quejas por las deficiencias apreciadas en ese funcionamiento. La diferencia fundamental con la regulación anterior es que en su momento

estos procedimientos especiales se encontraban previstos de modo expreso en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, habiendo desaparecido su mención a partir de la Ley 30/1992. De ahí que posteriormente encontrarán amparo en lo dispuesto en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, en aplicación del principio de “eficacia”, en el marco de la mejora de la calidad administrativa de la Administración; principio que ahora recoge el mismo artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

La aparente continuidad de su existencia ha derivado en una reglamentación insuficiente de estos procedimientos en la norma que examinamos. En efecto, aunque ambas figuras se definen en el artículo 4, parece necesaria una mayor precisión, positiva y negativa, que posibilite diferenciarlas con claridad de figuras afines (singularmente del ejercicio del derecho de petición o de las denuncias), de modo que se facilite su correcta calificación jurídica e incluso su inadmisibilidad. Asimismo, no se han determinado los “canales” para su presentación, lo que plantea la duda de si son admisibles los mismos que el artículo 9 establece para prestar la “atención ciudadana”. Con carácter general, también resulta necesario establecer el procedimiento de tramitación en aquellos supuestos en los que la sugerencia, y fundamentalmente la queja, afecte al funcionamiento de un servicio público gestionado de forma privada por un contratista o concesionario; casos en los que parece obligado instar una respuesta del empresario particular a la sugerencia o queja presentada.

En los artículos 14 a 17 la norma reitera la estructura de los registros diseñada en el artículo 8 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo. Insistimos en lo señalado en la consideración sobre técnica normativa sobre la necesidad de acometer una modificación de ese artículo 8.

En el sentido expuesto en relación con el artículo 2, consideramos que ha de modificarse la letra a) del apartado 1 del artículo 17, dado que las oficinas de asistencia también habrán de recibir y digitalizar solicitudes, escritos y

comunicaciones dirigidas a cualquier "Organismo público o Entidad vinculado o dependiente" (artículo 16 de la LPAC) de la Administración del Principado de Asturias. Observación esta 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.

Por idéntica razón, en el apartado 2 del artículo 18 no cabe indicar que la incorporación al sistema del registro único de los "organismos y entes públicos a que se refiere el artículo 2.b)" se resuelve, previa solicitud formulada al efecto, por el titular de la Consejería que corresponda. Al contrario, la norma básica parte de considerar que se integran en el Registro Electrónico General, si bien "podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General". En consecuencia, no cabe considerar su posible exclusión del sistema de registro electrónico, y la ley básica solo ofrece dos alternativas: con carácter general estos organismos se sirven del Registro Electrónico General, si bien "pueden" disponer de uno propio en las condiciones señaladas. Observación esta 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 7 no resulta acorde con el sistema de Registro Electrónico General del artículo 16 de la LPAC. De una parte, las anotaciones registrales realizadas en los registros generales de las Consejerías y en los auxiliares (según el esquema del artículo 8 de la Ley autonómica, tantas veces citada) no se pueden integrar "en la oficina general de asistencia en materia de registros", sino que han de integrarse en el "Registro Electrónico General", porque las oficinas de asistencia en materia de registros sustituyen en sus funciones (y las amplían) a las oficinas de registro, pero no son el "registro". Y de otra, la

norma básica se refiere a la plena integración de todos esos posibles registros. En consecuencia, este apartado 7 ha de ser suprimido. Observación esta 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 1 del artículo 19 determina que los documentos registrables han de ser originales. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66.1.e) de la LPAC, resulta más correcto indicar que en los documentos registrables ha de constar la "Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio".

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.