

En Logroño, a 10 de febrero de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José María Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

6/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 58/2004, de 29 de octubre, que regula el Registro en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Públicos.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja remite para dictamen el citado Proyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación:

- Resolución de inicio de procedimiento de elaboración de disposición de carácter general, de fecha 16 de octubre de 2009 del Secretario General Técnico de la Consejería.
- Memoria Justificativa y primer borrador del texto de la disposición.
- Diligencia de formación del expediente, de fecha 16 de octubre de 2009.
- Informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, de fecha 29 de octubre de 2009.
- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de fecha 2 de noviembre de 2009.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería consultante, relativo a las cuestiones planteadas por el S.O.C.E y la Dirección General de Servicios Jurídicos, así como segundo borrador del texto de la disposición.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 7 de enero de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 12 de enero de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno

de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 12 de enero de 2010, registrado de salida el 13 de enero de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: “*c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas*”; y de igual modo lo expresa el artículo 12, c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002 aprobado por Decreto de 24 de enero.

En cuanto que la disposición proyectada supone un desarrollo de lo establecido en los artículos 46 y 47 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que establecen la finalidad y funcionamiento del Registro de las Administraciones Públicas y sus organismos públicos vinculados o dependientes, nuestro dictámen resulta ser preceptivo.

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que la elaboración del proyecto de disposición se inició tras la entrada en vigor de la misma.

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

A) Resolución de inicio del expediente.

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

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada en fecha 16 de octubre de 2009 por el Secretario General Técnico de la Consejería de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2.2.m) del Decreto 31/2009, de 30 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local. Este precepto atribuye competencia a dicho Órgano para *“la organización del Registro general de entrada y salida de documentos y el control y funcionamiento de los Auxiliares, así como las actuaciones tendentes a la implantación de los Registros telemáticos en el ámbito de nuestra Administración”*; si bien la competencia específica para dictar la Resolución de inicio, deriva del art. 8.1.3, en relación con el 8.1.4.i), ambos de la citada disposición.

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

B) Elaboración del borrador inicial.

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

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

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

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

En el expediente, consta una Memoria, de fecha 15 de octubre de 2009, junto con un primer borrador del texto de la disposición. Tanto dicho borrador como la Memoria justificativa, cumplen con los requisitos anteriormente transcritos.

C) Anteproyecto de reglamento.

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

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

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

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

En el expediente, consta el acuerdo de formación de expediente de Anteproyecto de fecha 16 de octubre de 2009.

D) Trámite de audiencia.

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

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

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

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

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

En el presente caso, y dado el carácter de norma organizativa, de la disposición el citado trámite, no resulta exigible.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

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

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

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

En el presente expediente, consta el informe del servicio del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, así como el de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Aunque no resulta preceptivo, hubiese sido interesante haber requerido el informe al Servicio de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información, como se hizo en el procedimiento de elaboración de la disposición que ahora se pretende modificar, con el fin de conocer si existe algún tipo de impedimento técnico que afecte a las reformas que se introducen en la disposición proyectada.

F) Integración del expediente y memoria final del anteproyecto.

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

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

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

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

En el expediente sometido a nuestra consideración, tras el informe de los Servicios Jurídicos, consta un denominado informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 22 de diciembre de 2009, que relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción

de la disposición, y al mismo tiempo, informando el contenido de las manifestaciones de los informes emitidos, precediendo a dicha Memoria el borrador definitivo de la disposición.

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

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada.

En la parte expositiva de la disposición, no se contiene referencia alguna a la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición proyectada, que se encuentra en lo previsto en el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, por lo que dicha mención deberá incluirse en dicha parte expositiva.

En base a lo manifestado, no queda duda alguna acerca de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la disposición informada, así como su necesaria cobertura legal.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Proyecto reglamentario.

Con carácter previo, es necesario reiterar, como ya hemos hecho en otros dictámenes, que resulta necesario incluir, en la parte expositiva de la disposición proyectada, el fundamento de la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la misma, que no se encuentra en el artículo 8.1.1, sino en el artículo 26.1 EAR'99, por cuanto no puede considerarse al Registro como una institución de autogobierno, tal y como se menciona en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

La disposición proyectada consta de un artículo único, que procede a modificar la redacción de diversos artículos del Decreto 58/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el Registro en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus organismos públicos, y de una Disposición Final relativa a la entrada en vigor de la norma una vez publicada.

El aspecto más controvertido de todo el Proyecto, lo constituye la nueva redacción que se da al artículo 14, que, a partir de ahora, queda redactado así:

“En los procedimientos iniciados a instancia de parte, a los efectos de los plazos que haya de cumplir la Administración, éstos se computarán a partir de la fecha de entrada de las solicitudes, escrito y comunicaciones en cualquiera de las oficinas de Registro”.

Para el SOCE y la Dirección General de los Servicios Jurídicos, la citada modificación podría afectar o contravenir el tenor del artículo 47 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a cuyo tenor en los procedimientos iniciados a instancia de parte, se considerará fecha de inicio del plazo para resolver y modificar aquella en la que la solicitud del interesado sea recibido en cualquiera de las Oficinas del Registro del órgano administrativo competente para tramitar el procedimiento, como también reitera el artículo 42.3.b de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Para la Secretaría General Técnica de la Consejería, no se produce tal contravención legal, pues indica que el texto propuesto concuerda con la nueva redacción dada al artículo 47 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, por la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2010, que estaba pronta a publicarse, dadas las fechas en las que se encontraba el procedimiento de elaboración de la disposición.

Sin embargo, una vez publicada la citada Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2010, que es la Ley 6/2009, de 15 de diciembre, en lo relativo al impulso de la Administración electrónica, el artículo 43 de la citada Ley, modifica el artículo 47 de la Ley 4/2005, suprimiendo el apartado 2º y añadiendo un apartado 4, con la siguiente redacción:

“5.- Las oficinas de registro recepcionarán los escritos, solicitudes y comunicaciones que se presenten y los documentos que los acompañen, salvo que los documentos originales deban obrar en el procedimiento, los ciudadanos tendrán derecho a aportar copias de los mismos, cuya fidelidad quedará garantizada mediante la aportación de declaración responsable del interesado, sin perjuicio de la posterior facultad de comprobación por parte de la Administración”.

En definitiva, y con independencia del contenido del Anteproyecto, la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para 2010, que se publicó en el B.O.R., no modificaba el artículo 47, en lo relativo al cómputo de los plazos, y como se indicaba por la Secretaría General Técnica, en su última Memoria.

Resulta de aplicación al caso, aunque no se indique, lo establecido en el artículo 26.4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que además tiene carácter de básico, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Final Primera de dicha Ley, y que tiene la siguiente redacción:

“El inicio del cómputo de los plazos que hayan de cumplir los órganos administrativos y entidades de derecho público, vendrá determinado por la fecha y hora de presentación en el propio registro o, en el caso previsto en el apartado 2.b del artículo 24, por la fecha y hora de entrada en el registro del destinatario. En todo caso, la fecha efectiva de inicio del cómputo de plazos, deberá ser comunicada a quien presentó el escrito, solicitud o comunicación”.

El citado artículo 24.2.b se refiere a cualquier solicitud, escrito o comunicación que no consten en documentos electrónicos normalizados, conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro.

Por lo tanto y como conclusión, consideramos que debiera modificarse la redacción propuesta teniendo en cuenta lo anteriormente razonado, y ello aun cuando el régimen establecido pudiera considerarse como más beneficioso para el ciudadano, pues el artículo 26.4 anteriormente transcrito, parece que se está refiriendo en todo momento al “propio registro” y, por lo tanto, al del órgano encargado de tramitar o resolver la solicitud o petición del ciudadano.

En el apartado 4 del Proyecto de disposición, se prevé la modificación del párrafo 2 del artículo 15, que con la nueva redacción limita el registro electrónico a la recepción o transmisión de los escritos previstos en el artículo 16.a, es decir, solicitudes, escritos y reclamaciones realizadas a través de formularios electrónicos y con firma electrónica avanzada y los documentos que en su caso los acompañan.

Sin embargo, el artículo 24.2.b de la Ley 11/2007, de 22 de junio, que también tiene el carácter de básico, permite el acceso al registro electrónico, de cualquier solicitud, escrito o comunicación, distintos de los presentados en modelos normalizados, con lo que como indica el SOCE, la modificación propuesta no contempla la totalidad de solicitudes que pueden acceder al registro electrónico. Con independencia de las interpretaciones que puedan darse en el futuro, convendría adecuar el contenido del artículo 15 del Decreto autonómico, al contenido del artículo 24.2 de la Ley 11/2007.

CONCLUSIONES

Primera

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

Segunda

El Proyecto de disposición es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen.

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

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero