



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 926/2010

(Pleno)

La Laguna, a 23 de diciembre de 2010.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 901/2010 PD)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

#### *Solicitud de Dictamen.*

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen sobre el *Proyecto de Decreto por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias*, tomado en consideración por el Gobierno en sesión celebrada el 4 de noviembre de 2010, según resulta del certificado del acuerdo gubernativo que acompaña a la solicitud de Dictamen.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

#### *Preceptividad del Dictamen.*

2. Es preceptiva la emisión de Dictamen, toda vez que se trata de una norma reglamentaria que se configura como "desarrollo de normas básicas del Estado"; concretamente de las que con tal condición se contienen en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, dictada al amparo de la competencia básica que corresponde al Estado (art. 149.1.18ª CE)

---

\* **PONENTE:** Sr. Suay Rincón.

“sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común” (disposición final primera de la Ley 11/2007).

La preceptividad del Dictamen, pues, deriva de su carácter de norma de “desarrollo de normas básicas del Estado” [art. 11.1.B.b) de la Ley de este Consejo]. No estamos ante un reglamento ejecutivo: la ejecución es una operación normativa distinta de la de desarrollar bases estatales y la potestad reglamentaria ostenta en este segundo caso un mayor ámbito de disponibilidad que en el desarrollo de una ley por medio de un reglamento en el ámbito del mismo ordenamiento jurídico. Cuando de bases se trata la relación existente entre estas normas siguen el principio de competencia y no el de jerarquía, que es el que rige la relación Ley-Reglamento ejecutivo.

Por lo demás, y precisamente en tanto que distinta de la mera ejecución, el desarrollo de las bases estatales es una operación que puede y debe realizarse mediante un instrumento normativo de rango primario, porque otorga un mayor margen de disposición sobre la materia concernida. Sin perjuicio de ello, no se trata de una exigencia jurídica estricta a menos que esté comprometida alguna reserva legal. Y este mismo rango reglamentario ha resultado escogido por la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

La disposición final octava de la Ley 11/2007 contiene una habilitación a la potestad reglamentaria ejecutiva del Gobierno del Estado; pero, asimismo, reconoce, como no puede ser de otro modo, la competencia autonómica “para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”, sin predeterminedar el rango de la norma autonómica de desarrollo.

## II

### *Tramitación del PD.*

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria del Proyecto de Decreto (artículo 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno), emitido conjuntamente, sin fecha, por la Inspección General de Servicios y la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías.

- Memoria Económica de fecha 14 de junio de 2010 [artículo 44 y Disposición Final primera de la Ley 1/1983 en relación con el artículo. 24.1.a) de la Ley 50/1997], en la que se justifica que la Disposición que se propone no tiene repercusión en el gasto público.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de fecha 28 de junio de 2010 [artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 12 de julio de 2010 [artículo 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero).

- Documentación relativa a la apertura del trámite de información pública y traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica, así como a las instituciones que componen la Comisión de Participación para la Simplificación y Reducción de Cargas en la Tramitación Administrativa y Mejora de la Regulación prevista en el Acuerdo del Gobierno de Canarias de 16 de septiembre de 2008. Durante el plazo en cada caso concedido se presentaron diversas alegaciones, que han sido contestadas en informe de fecha 22 de junio de 2010, emitido conjuntamente por la Inspección General de Servicios y la Dirección General de Telecomunicaciones y Nuevas Tecnologías.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 21 de septiembre de 2010, [artículo 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en informe de la Inspección General de Servicios de 21 de octubre de 2010.

- Informe de legalidad de 29 de octubre de 2010, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad [artículo 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991], que incorpora el informe sobre impacto por razón de género [artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en relación con la Disposición final primera de la Ley 1/1983].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 2 de noviembre de 2010 (artículo 2 del Decreto 45/2009, de 21 de abril).

### *Objeto del PD y competencia autonómica.*

2. El Proyecto de Decreto tiene por objeto, conforme a su artículo 1.1, el establecimiento del régimen jurídico de la utilización de los medios electrónicos por la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en el desarrollo de su actividad administrativa y en sus relaciones con la ciudadanía.

La norma proyectada se ampara en el ejercicio de la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de procedimiento administrativo, derivado de las especialidades de la organización propia, prevista en el artículo 30.30 del Estatuto de Autonomía de Canarias, que habrá de ejercitarse en el marco de la normativa que, con carácter básico, se contiene en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

Junto a ello, el Proyecto de Decreto tiene igualmente por objeto el establecimiento de una serie de medidas organizativas relativas a los servicios administrativos de atención a los ciudadanos, que igualmente se sitúan en el marco de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma, reconocida en el art. 22.1 del Estatuto de Autonomía y legalmente prevista en el art. 4 de la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

De cualquier modo, el referente normativo fundamental, dado el contenido del Proyecto de Decreto, viene constituido por la citada Ley 11/2007, de carácter básico en la mayor parte de su articulado, y que ha sido recientemente modificada en sus artículos 6 y 40 por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Ley 17/2009, de 23 de noviembre); ambas resultado de la transposición al Ordenamiento jurídico español de la Directiva 123/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior

La Ley 11/2007 reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, regulando los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica (artículo 1).

Conforme señala su Exposición de Motivos, se consagra en esta Ley la relación con las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones, de forma que el reconocimiento de tal derecho y su correspondiente obligación se erigen en el eje central de la Ley. Consecuente con este propósito, la Ley supera la mera previsión de impulso o promoción del empleo de medios electrónicos impuesta a las Administraciones públicas por la Ley 30/1992, y propugna el establecimiento de una auténtica obligación de aplicación de estas técnicas.

El artículo 6 de la Ley reconoce con carácter general en su apartado 1 el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos. Este derecho se completa, en el apartado 2 del indicado artículo 6, con la enumeración de otros concretos derechos que derivan de tal posibilidad general.

La materialización de tales derechos lleva a regular los aspectos relativos a la sede electrónica y las publicaciones por este medio en boletines oficiales, las formas de identificación y autenticación, los registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas, los documentos, archivos y expedientes electrónicos, así como la gestión electrónica de los procedimientos. Se regula igualmente la firma electrónica, si bien con el objeto de completar la regulación ya prevista en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre.

### III

#### *Observaciones generales al PD.*

1. En términos generales, la regulación proyectada se ajusta al ordenamiento jurídico de aplicación y, singularmente, a la ya citada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

#### *Observaciones al articulado.*

2. Procede, no obstante, realizar algunas observaciones:

**- Artículo 8.1 a).**

La protección de los datos personales exige un tratamiento más exigente en la prestación del consentimiento, en aras de asegurar la máxima efectividad de dicho derecho fundamental, de modo que cumple informar a los interesados, en todo caso, expresamente que el ejercicio del derecho implica su consentimiento, a los efectos indicados en este precepto. Por lo demás, por la misma razón, debe observarse que el derecho habrá de ejercitarse de forma específica e individualizada para cada procedimiento concreto.

**- Artículo 10.4.**

En la determinación del contenido mínimo de las sedes electrónicas debe incorporarse la mención de los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas, tal como exige el art. 10.3 de la Ley 11/2007, que impone la necesidad de garantizar la identificación del titular de la sede y los referidos medios. Por lo demás, en similares términos a los expresados por el Consejo de Estado en su Dictamen 1457/2009, de 15 de octubre, procede efectuar la mención al necesario cumplimiento de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos, cuando la creación de la sede electrónica implica la creación de nuevos ficheros de datos de carácter personal de los que sea responsable el titular de la sede.

**- Artículo 12.1.**

El contenido mínimo de toda sede electrónica debe incorporar la información relacionada con la protección de datos y la existencia de algún fichero, en su caso, y los instrumentos necesarios para el ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 6 de la Ley 11/2007 o información acerca de su modo de ejercicio.

**- Artículo 12.5.**

Resultaría menester afirmar en primer término, de acuerdo con el art. 10.2 de la Ley 11/2007, que el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad, y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma, para regular después los casos de ausencia de responsabilidad. Por otra parte, en lugar de "órgano titular", debe indicar "titular" y "responsabilidad", en lugar de "titularidad".

**- Artículo 17.2 y 18.**

De acuerdo con los artículos 13.2.c) y 16 de la Ley 11/2007, cada Administración podrá determinar, teniendo en cuenta los datos e intereses afectados y siempre de forma justificada, los supuestos y condiciones de utilización de otros sistemas de firma electrónica distintos a los fijados en el artículo 15.

El Proyecto de Decreto se limita a reproducir esta posibilidad en ambos preceptos, sin proceder a la concreción de tales medios que puedan ser utilizados y sus condiciones, que sería lo procedente dada su labor de desarrollo de los preceptos legales. Procedería incluir las garantías requeridas en orden a asegurar una cierta uniformidad entre las distintas unidades administrativas y establecer algún mecanismo de coordinación encaminado a dicho fin.

Esta misma observación se hace extensible a lo previsto en el artículo 25, en tanto que tampoco se determinan los supuestos en que procede la utilización de los sistemas de código seguro de verificación.

**- Artículo 26.4.**

Este precepto debe completarse con la mención a la determinación de los días inhábiles, por cuanto el artículo 26.5 de la Ley 11/2007 exige esta precisión.

**- Artículo 27.6.**

La cobertura que busca no es la idónea, pues la Ley se refiere a la previsión de declaración de días inhábiles, mientras que la norma proyectada se refiere a la "interrupción no planificada" del funcionamiento del registro con el efecto de declarar "inhábil el último día de aquellos plazos", reanudándose el cómputo "el siguiente día hábil". Ha de tenerse presente que según el art. 49.3 LRJAP-PAC, en ningún caso podrá ser objeto de ampliación un plazo ya vencido, por lo que la aplicación del plazo habría de acordarse lo antes posible, y no siempre cabrá el redireccionamiento que permita utilizar un registro electrónico en sustitución del interrumpido.

**- Artículo 31.**

Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 27.1 de la Ley 11/2007, en este precepto reglamentario en su apartado 1 debiera tenerse en cuenta también lo establecido en el artículo 32 PD, en cuanto que constituye de igual modo una

excepción a la posibilidad de elección por parte de los ciudadanos de la manera de comunicarse con la Administración.

**- Artículo 33.4.**

Este precepto debe dejar a salvo los supuestos previstos en el artículo 32 PD, ya que en estos casos se establece la obligatoriedad de la utilización de medios electrónicos y no queda por tanto a elección del interesado.

**- Artículo 38.**

Debería precisarse que un mismo documento puede formar parte de distintos expedientes electrónicos, como reconoce el art. 32 de la Ley 11/2007.

Otras observaciones sistemáticas, técnicas y de estilo

3. Se formulan a continuación diversas observaciones de carácter más puntual:

**- Artículo 4.5.**

Se refiere a las "soluciones tecnológicas comunes de la Plataforma de Interoperabilidad Corporativa del Gobierno de Canarias", con remisión al Anexo de la norma proyectada, que sin embargo se refiere a los "servicios comunes". Se trata de cosas distintas que pudieran ser complementarias: una cosa son "las soluciones" y otra los "servicios", por lo que o se complementa la norma o se rectifica en el sentido de que haya concordancia entre norma y Anexo.

**- Artículo 10.6.**

Este precepto condiciona la puesta en explotación del punto general de acceso y de las sedes electrónicas de los distintos Departamentos de la Administración autonómica al previo establecimiento de las instrucciones técnicas necesarias por parte de los órganos competentes en materia de procedimientos administrativos, administración electrónica y nuevas tecnologías.

Dado que la creación de las sedes electrónicas se condiciona al establecimiento de tales instrucciones, la norma habría de prever un determinado plazo máximo para su aprobación, pues de lo contrario podría suponer un obstáculo de carácter indefinido para la obligación de crear tales sedes.

**- Artículo 19.**

Conforme al principio de seguridad jurídica, habrá que acoger la exigencia legal de que el ciudadano habrá de identificarse y prestar su consentimiento expreso, debiendo quedar constancia de ello para los casos de discrepancia o litigio.



**- Artículo 34.**

Debiera concretarse la posibilidad que permite, al contemplar que se pueden utilizar medios de "notificación electrónica" diferentes de los contemplados en el art. 33 PD, precepto intitulado "notificaciones electrónicas".

**- Artículos 37, 42 y 43.**

Hacen referencia expresa a distintos aspectos contemplados por el Decreto 160/2006, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de Gestión Documental. Por razones obvias, debería utilizarse una referencia genérica identificando la materia sin cita numeral de norma alguna, pues su supresión haría inviable el reenvío que se contiene la norma proyectada.

**- Artículo 37.3.**

El artículo 37 regula la gestión y conservación de los documentos electrónicos, estableciendo el artículo 31.3 de la Ley que los *medios o soportes* en los que se almacenen los documentos deberán contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados.

La previsión contenida en este artículo 37.3 se considera asistemática, en tanto que se refiere a los documentos en sí mismo considerados (a que se refiere el art. 35 PD) y no a los aspectos relativos a su gestión y conservación,

- La **disposición adicional séptima PD** contiene materia sustancial (sistema de información) que debiera ubicarse en el cuerpo de la norma, a continuación del art. 31 PD.

## C O N C L U S I Ó N

El PD, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, objeto de este Dictamen se ajusta al marco normativo jurídico que le resulta de aplicación.