



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 3 9 / 2 0 2 0

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 29 de octubre de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el ***Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 392/2020 PD)****.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Mediante escrito de 22 de septiembre de 2020 (con entrada en este Consejo Consultivo el día 23 de ese mismo mes y año), el Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), solicita la emisión de dictamen preceptivo en relación con el Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo respecto al Proyecto de Decreto (en adelante, PD), que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 17 de septiembre de 2020 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 181/2005, de 26 de julio) y ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20 LCCC).

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

2. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.B.b) LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de *«proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea»*.

A este respecto, resulta oportuno señalar que con la norma proyectada se pretende modificar un reglamento (Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias) cuyo proyecto ya fue objeto de dictamen por parte de este Consejo Consultivo (Dictamen n.º 926/2010, de 23 de diciembre). Ahora bien, respecto de la preceptividad de aquél manifestábamos entonces:

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

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la Ley 11/2007, de 22 de junio en cuyo desarrollo se dictó el Decreto ahora objeto de modificación, fue derogada por la Disposición derogatoria única, apartado 2, letra b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP), estableciendo en su Disposición final quinta la obligación de adaptar las normas estatales, autonómicas y locales a su regulación en el plazo de un año desde su entrada en vigor, lo que tuvo efecto el 2 de octubre de 2016.

No obstante, la Disposición final séptima de la LPACAP, en la redacción dada por la Disposición final novena del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, señala que *«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 partir del día 2 de abril de 2021»*, de ahí que la propia Disposición derogatoria única LPACAP refiera que hasta que, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición final séptima, produzcan efectos las previsiones relativas a dichas materias (registro electrónico de apoderamientos registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico), se mantendrán en vigor los artículos de

las normas previstas en las letras a), b) y g) de dicha disposición derogatoria relativos a las materias mencionadas, de suerte que, en realidad, lo que se ha producido es una derogación parcial de la Ley 11/2007, de 22 de junio.

Por tanto, la normativa a desarrollar viene dada fundamentalmente por la LPACAP y por otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), norma que abarca, por una parte, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo aplicable a todas las Administraciones Públicas y, por otra, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, así como la regulación sistemática de las relaciones internas entre administraciones y que dedica en su Título Preliminar su Capítulo V al «*Funcionamiento electrónico del sector público*».

La preceptividad del Dictamen, pues, deriva de su carácter de norma de «*desarrollo de normas básicas del Estado*» [art. 11.1.B.b) LCCC] en este caso de la LPACAP y la LRJSP y en lo que permanezca vigente, la Ley 11/2007, de 22 de junio.

Por lo demás, como señalábamos en el dictamen anteriormente mencionado: «*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

Procedimiento de elaboración de la norma.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Así, en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PD y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

1. Informe de iniciativa reglamentaria emitido por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, con fecha 10 de febrero de 2020 (Normas octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2016, de 11 de marzo). Este informe, a su vez, incorpora:

a) La memoria económica de la iniciativa [art. 44 y Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, y norma novena, apartado primero, letra c) del Decreto 15/2016 de 11 de marzo].

b) El informe de impacto por razón de género [art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en relación con la norma novena, apartado primero, letra e) del Decreto 15/2016 de 11 de marzo].

c) El informe de impacto empresarial [art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con la norma novena, apartado primero, letra f) del Decreto 15/2016 de 11 de marzo].

d) El informe de impacto sobre la infancia y la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

e) El informe de impacto sobre las familias (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

2. Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de 1 de junio de 2020 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985 de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

3. Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 10 de junio de 2020 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016 de 11 de julio, en relación con la Norma Tercera, apartado 1.b) del Decreto 15/2016].

4. Informe de la Secretaría General Técnica -en calidad de Unidad de igualdad- de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en el que se formulan recomendaciones y observaciones, emitido el 25 de junio de 2020 al amparo de la Directriz sexta de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de Ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 (B.O.C. n.º 128, de 5 de julio de 2017), elaborado conforme señala el Acuerdo de Gobierno de 10 de julio de 2017, por el que se aprueba la guía metodológica de aplicación de las directrices señaladas y de conformidad con la resolución n.º 289/2018, de 31 de julio, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, por la que se dictan instrucciones al objeto de incorporar la perspectiva de género en la redacción y elaboración de disposiciones de carácter general.

5. Trámite de audiencia ciudadana/información pública (Norma Novena, apartado 1, letra d, en relación con las Normas Octava, apartado 1, y Segunda, apartado 2, letra b, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo; así como art. 18.1 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento de la Participación Ciudadana), a través del portal web *www.canariasparticipa.com*, durante el periodo del 14 al 28 de julio de 2018, no habiéndose recibido ninguna alegación al proyecto de Decreto.

6. Consulta a los demás Departamentos de la Administración autonómica [Norma tercera, apartado 1, letra e) del Decreto 15/2016, de 11 de marzo]; habiéndose recibido observaciones por parte de la Consejería de Presidencia del Gobierno, Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, y Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

7. Informe del Director General de Modernización y Calidad de los Servicios, de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, emitido el 14 de julio de 2020, en relación con las observaciones formuladas en el trámite de audiencia e información pública.

8. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 27 de julio de 2020 [art. 20, apartado f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de 14 de septiembre de 2020, ex art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias.

10. Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 15 de septiembre de 2020, ex art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

III

Marco competencial y rango de la norma proyectada.

1. Respecto al marco competencial, y teniendo en cuenta que la norma sometida a consulta plantea la modificación del vigente Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias resulta oportuno -nuevamente- traer a colación lo ya afirmado por este Consejo Consultivo en el dictamen emitido con motivo del análisis jurídico de la citada norma reglamentaria. Así, en el apartado 2, del Fundamento II del Dictamen n.º 926/2010, de 23 de diciembre, se señalaba lo siguiente:

«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».

El PD que ahora nos ocupa pretende modificar el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, con la finalidad de adaptarlo a la nueva normativa vigente, al haberse derogado la Ley a cuyo amparo se dictó, compartiendo plenamente la cobertura competencial que posibilitaba el dictado del Decreto objeto de modificación, y que, actualmente viene dada por el art. 106.2.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC en adelante) (cuya Reforma fue aprobada por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), que recoge que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, el ejercicio de sus competencias en materia de Procedimiento administrativo común, así como por la Disposición final quinta de la LPACAP, que establece la obligación de adaptar las normas estatales, autonómicas y locales a la regulación establecida en dicha Ley si bien señala que dicha adecuación debía realizarse en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Ley (2 de octubre de 2016), plazo largamente superado.

Por su parte, el art. 61 EAC reconoce la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma amparando, igualmente, el establecimiento por la Comunidad Autónoma de medidas de carácter organizativo que contempla este PD.

Por lo demás, el art. 28, recoge que los poderes públicos canarios fomentarán la formación y el acceso a las nuevas tecnologías, participando activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación y el art. 32 que la actuación de las Administraciones Públicas canarias se deberá ajustar a los principios de igualdad, no discriminación y respeto, así como de máxima calidad en la prestación de los servicios, debiendo además garantizarse, en los términos de la ley, entre los derechos, en su apartado d) al acceso a la información pública, archivos y registros de las instituciones, órganos y organismos públicos canarios, en los términos previstos en la Constitución y en las leyes.

A la vista de lo anteriormente expuesto, resulta clara la competencia autonómica para dictar la norma que se pretende.

2. Por otra parte, el art. 50.3 EAC atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y el art. 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, señala que *«el Gobierno, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, está facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas por el Estatuto de Autonomía a las leyes, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las Leyes»*; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno (art. 35 del precitado texto legal).

En definitiva, el PD examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, y el rango es el adecuado.

IV

Estructura, contenido y justificación de la norma proyectada.

1. El PD se estructura en un texto de carácter introductorio e innominado, una parte dispositiva que comprende un artículo único que consta de siete apartados y una parte final compuesta por una Disposición adicional única, una transitoria única, una derogatoria única y una final única.

2. En lo que se refiere al contenido del PD, en primer lugar, cabe señalar que el texto introductorio se reserva, en síntesis, a describir el objeto de la modificación normativa que se pretende, así como a justificar la necesidad de ésta. Asimismo, se afirma la adecuación de la iniciativa reglamentaria a los principios de buena regulación recogidos en el art. 129 LPACAP [y cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo], por lo que el PD entiende cumplido el mandato legal establecido en dicho precepto, en orden a la justificación de la adecuación de la norma a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficacia.

En segundo lugar, el PD recoge en su parte dispositiva un artículo único, como se ha señalado, en el que se modifica el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se regula la utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través de siete apartados a través de los que se

modifica el art. 9, sobre sede electrónica de Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias; se añade un art. 9.bis, relativo al Punto general de acceso; se modifica el art. 10, relativo a la creación de sedes electrónicas de los organismos públicos; se modifica el apartado 3 del art. 12; se modifican los apartados 1 y 2 del art. 26; y se añade la disposición final segunda, sobre referencias normativas, pasando la anterior disposición final segunda a ser la tercera.

En tercer lugar, se incorporan:

- Una Disposición Adicional única, sobre la ausencia de impacto presupuestario de las previsiones del PD.

- Una Disposición Transitoria única, en la que se prevé que los organismos públicos que se hayan incorporado mediante la suscripción del correspondiente convenio a la sede electrónica del departamento del que dependen o dependieran en el momento de la suscripción, se entenderán incorporados a la sede electrónica de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, salvo que, en el plazo de un mes desde la entrada en vigor del presente Decreto, manifestaran su oposición, y hasta tanto procedan a la creación de su propia sede electrónica en los términos del art. 10 de este decreto.

- Una Disposición Derogatoria única, en cuyo apartado 1 se procede a una derogación de carácter general, de todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto, y en cuyo apartado 2 se derogan expresamente los siguientes artículos y disposiciones: los arts. 20, 21, 22, 27.2.a) y 41 del Decreto 19/2011; el Decreto 74/2012, de 9 de julio, del Presidente, por el que se crea y regula la sede electrónica y el Registro Electrónico de Presidencia del Gobierno; los apartados a), b) y c) del art. 4.1 de la Orden de 8 de abril de 2010, por la que se crea y regula el Registro Electrónico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, afectados por la regulación establecida en el artículo único, apartado uno del presente Decreto; así como de las disposiciones por las que se crearon las sedes y registros electrónicos de los distintos Departamentos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (que se citan una a una).

- Finalmente, el PD establece una Disposición Final, ordenando la entrada en vigor de la norma proyectada al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

3. Respecto a la justificación de la norma proyectada, que se expone en la parte introductoria del propio PD, viene dada por un lado, por la necesidad de adaptar los preceptos del actual Decreto 19/2011, de 10 de febrero, a la regulación establecida en la LPACAP, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición final quinta de dicha norma, así como a la LRJSP, y por otro al interés en la creación de una sede electrónica única, para dar cumplimiento al objetivo establecido en la Estrategia Marco Canaria de Gobierno Abierto a través de la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana y la innovación y mejora de los servicios públicos para el periodo 2017-2019 (EMGA) aprobada por el Gobierno de Canarias en su sesión de 3 de julio de 2017 que incluye en su eje 3 (Transformación Digital), dentro del objetivo 3.1 (Mejorar los servicios prestados en el entorno digital), la medida 3.1.5 «*Creación sede electrónica única*», cuya pretensión es la de unificar todas las sedes electrónicas existentes hasta el momento, de todos los Departamentos, por lo que se hace necesario contar con una sede electrónica única, por los múltiples beneficios que esto supone, tales como, la existencia de un único punto a través del cual la ciudadanía pueda interactuar con nuestra Administración y la mayor simplicidad técnica y de alineamiento con la normativa de aplicación.

Todo ello lleva a la modificación de determinados preceptos del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, dándoles una nueva redacción –arts. 9, 10, 12.3, 26.1 y 2- o alterando su orden -Disposición final segunda que pasa a ser tercera-; la derogación de otros –arts. 20, 21, 22, 27.2ª y 41- y a la introducción de alguno -Disposición final segunda-.

Por otro lado, la LRJSP, abarca, por una parte, la legislación básica sobre régimen jurídico administrativo aplicable a todas las Administraciones Públicas y, por otra, el régimen jurídico específico de la Administración General del Estado, así como la regulación sistemática de las relaciones internas entre administraciones, y dedica su Capítulo V al «*Funcionamiento electrónico del sector público*», por lo que se hace necesario adaptar el Decreto 19/2011, de 10 de febrero, a la nueva normativa.

El párrafo segundo del art. 16.1 LPACAP, establece que «*Los Organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende*», así que con esta norma se pretende regular la posibilidad de que los organismos públicos vinculados o dependientes de esta Administración Pública puedan, por razones de eficacia,

adherirse voluntariamente, mediante la suscripción del correspondiente acto unilateral de adhesión, a la sede electrónica de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Asimismo, la existencia de un único punto, a través del cual la ciudadanía pueda interactuar con nuestra Administración, facilita el ejercicio de los derechos que la normativa vigente reconoce a las personas e interesados en el procedimiento administrativo.

V

Observaciones al proyecto de Decreto.

En términos generales, y dadas las observaciones previas realizadas en el trámite oportuno, acogidas en su mayoría por el texto que nos ocupa, se remite un texto de PD muy depurado, que resulta conforme a los parámetros del ordenamiento jurídico de referencia, si bien, se pueden formular las siguientes observaciones:

1. Observaciones generales.

- Interesa a este Consejo Consultivo hacer referencia a la técnica normativa utilizada consistente en la modificación de un Decreto que es desarrollo de una Ley – en este caso, estatal- que ha sido derogada, y que figura en el expediente remitido, además, como observación que realiza Presidencia del Gobierno en su escrito de fecha 19 de marzo de 2020, en el que refiere que debió abordarse no una modificación del Decreto 19/2011, sino una derogación total, realizando un texto nuevo depurado y completamente adaptado a la nueva normativa.

Ciertamente, en el informe emitido con posterioridad a las observaciones realizadas, la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios señala que *«en un principio se estudió la posibilidad de realizar una derogación del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, pero el inicio de la tramitación del Anteproyecto de Real Decreto de desarrollo de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 39/2015, de 1 de octubre y Ley 40/2015, de 1 de octubre, respectivamente), aconsejó llevar a cabo una modificación puntual, ante el impacto que dicha regulación, pudiese producir en nuestra normativa, por lo que finalmente se optó por una modificación de aquellos artículos que se veían afectados, por la regulación de una sede única, así como de aquellos otros que ya habían sufrido una derogación expresa, como consecuencia de*

la entrada en vigor de la Leyes 39/2015, de 1 de octubre y 40/2015, de 1 de octubre».

Como ya se ha señalado, la Ley 11/2007, de 22 de junio, en cuyo desarrollo se dictó el Decreto ahora objeto de modificación, fue derogada por la Disposición derogatoria única, apartado 2, letra b) LPACAP, estableciendo en su Disposición final quinta la obligación de adaptar las normas estatales, autonómicas y locales a su regulación, y ello en los términos que se han señalado anteriormente en el Fundamento I de este Dictamen.

Son numerosos los artículos del Decreto 19/2011, que no son objeto de modificación ni derogación por el PD que nos ocupa, que hacen referencia a la Ley 11/2007, manteniéndose con ello, pudiera parecer, en un texto vigente de rango inferior, una norma de rango superior derogada expresamente por la LPACAP, y, por ende, inexistente ya en el ordenamiento jurídico, lo que podría entenderse que se produce un vacío del contenido de los artículos del Decreto 19/2011 en los que se cita la derogada Ley, sin que, a pesar de ello, se modifiquen o deroguen aquéllos en el PD [v.g. art. 2.1: *«en el marco de los principios y derechos reconocidos en la Ley 11/2007 (...)»*; art. 3: *«De conformidad con lo dispuesto en el art. 8.1 de la Ley 11/2007 (...)»*; art. 8: *«cuando los ciudadanos ejerzan el derecho establecido en el art. 6.2.b) de la Ley 11/2007 (...)»*; art. 11: *«sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 11/2007 (...)»*; etc.].

Dicha posible contradicción queda salvada por la previsión contenida en la Disposición final segunda introducida en el Decreto 19/2011, de 10 de febrero por el apartado Seis del artículo Único de la norma que analizamos, que establece que las referencias realizadas a la Ley 11/2007, de 22 de junio -además de a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- se entenderán efectuadas a la LPACAP o a la LRJSP, según corresponda.

2. Observaciones al texto.

- A la parte introductoria.

Si bien sólo constituye observación de técnica normativa, debe señalarse que la parte expositiva inicial de la norma debería denominarse *«Preámbulo»*, de conformidad con lo previsto en el art. 129.1 LPACAP, de carácter básico, y apartado 2, de la norma décima recogida en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y

tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

- Al Artículo Único, apartado tres.

Se da nueva redacción al art. 10 del Decreto 19/2011, de 10 de febrero, cuyo apartado 2 en su primer párrafo recoge el mismo contenido que el art. 38.2 LRJSP, respecto a que la creación de la sede electrónica conlleva la responsabilidad de la persona titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información de los servicios, precepto de carácter básico y por tanto, plenamente aplicable.

Este Consejo Consultivo ha reiterado en numerosos dictámenes la defectuosa práctica normativa que supone la reproducción de normas estatales. Así, entre otros, en el Dictamen 198/2019, de 20 de mayo en que con remisión a los DCC 553/2018, de 12 de diciembre y 219/2011, este Consejo señala:

«La doctrina constitucional sobre las leges repetitae se halla recogida, entre otras muchas, en las SSTC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8; 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3; 150/1998, de 30 de julio, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, concluyendo el dictamen que la reproducción de preceptos de la LOPJ que efectuaba el PD entonces dictaminado no podía entenderse dirigida a la mejor inteligibilidad y sentido de la norma. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha advertido que este procedimiento de repetición, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, y 10/1982, de 23 de marzo). En tales supuestos, el Tribunal Constitucional precisa que la cuestión principal que se suscita consiste en determinar si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere (STC 149/1985). Así, la reproducción por la legislación autonómica de normas estatales en materias que correspondan a la exclusiva competencia del Estado ha llevado al Tribunal Constitucional a señalar que su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma (STC 69/1991).

Del mismo modo, en su Sentencia 162/1996, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional advierte de la posible inconstitucionalidad de estas prácticas legislativas por resultar inadecuadas al sistema de fuentes constitucionalmente configurado, lo que acontece cuando se reproducen en la ley preceptos constitucionales de leyes orgánicas o de normas incluidas en la legislación básica del Estado (SSTC 40/1981, 26/1982, 76/1983 y 162/1996, entre

otras). En estos casos, conforme señala el Tribunal, se trata de prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía».

Por ello, sería más correcto hacer una mera remisión genérica a la normativa estatal en la materia.

- Al Artículo Único, apartado cinco.

En la redacción que se da al apartado 2 del art. 26, y respecto a los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, se establece que la creación de los registros electrónicos de que puedan disponer se efectuará por *«resolución del órgano competente del organismo público»*, sin determinar esta competencia. A diferencia de ello, la sede electrónica se crearía, según la nueva redacción dada al art. 10 en el apartado tres, mediante resolución de *«la persona titular de la dirección u órgano equivalente del organismo público competente»*, redacción que parece más adecuada, en tanto determina la competencia, algo que no se realiza respecto a la creación de los registros electrónicos de los organismos públicos.

- A la Disposición adicional única.

Como reiteradamente ha manifestado este Organismo, (por todos Dictamen 13/2020, de 16 de enero) no debe formar parte del contenido propiamente normativo el mandato de que la aplicación de las previsiones contenidas en la norma no debe ocasionar incremento del gasto público ni disminución de los ingresos públicos, por cuanto ostenta carácter de regla de funcionamiento interno en el ámbito de cada Administración limitándose esta disposición a reiterar la necesidad de ausencia de necesidades adicionales de financiación de la norma proyectada.

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se estima ajustado al Ordenamiento Jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el presente dictamen.