



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 31 de marzo de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 23 de febrero de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud, formulada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de dictamen preceptivo sobre el expediente relativo *al proyecto de decreto por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de febrero de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 181/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.



### **Primero.- El proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, seis capítulos donde se integran sus veintiún artículos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El preámbulo presenta el decreto como respuesta a lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se enmarca dentro del Plan Estratégico de Modernización de los Servicios Públicos de la Administración de Castilla y León 2004-2007, aprobado por el Acuerdo 29/2004, de 19 de febrero de 2004, de la Junta de Castilla y León.

En el capítulo I se establecen las disposiciones generales, delimitando el objeto y ámbito de aplicación del decreto, definiendo determinados conceptos y refiriéndose a los derechos de la ciudadanía, a las medidas de seguridad y a los sistemas de identificación y autenticación.

El capítulo II regula la aprobación por Orden de las aplicaciones como elemento clave de la aplicación de las técnicas de administración electrónica, así como la validez de documentos y copias.

En el capítulo III se dispone la creación del Depósito de Originales Electrónicos, regulando su acceso.

El capítulo IV contiene un mandato normativo para la creación de una base de datos de terceros única para la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El capítulo V configura al gestor de expedientes como la herramienta básica para la tramitación, por medio de técnicas de administración electrónica, de procedimientos y trámites administrativos.

En el capítulo VI se opta por la firma electrónica avanzada como elemento de garantía y seguridad del sistema, regulando su implantación y utilización.



En las disposiciones adicionales se establece la publicación anual de aplicaciones, medios y soportes, la previsión de que las técnicas de administración electrónica mediante convenio puedan aplicarse a otras Instituciones y entidades locales, el empleo de formularios normalizados, el fomento de dichas técnicas y la aplicación de las normas específicas tributarias.

La disposición transitoria establece el régimen de tal carácter aplicable a los certificados electrónicos.

Por la disposición derogatoria quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango en cuanto contradigan o se opongan a lo dispuesto en el decreto.

En las disposiciones finales se autoriza su desarrollo, se establece que cualquier regulación relativa a procedimientos o trámites contemple la posibilidad de su tramitación por medios telemáticos, se encomienda la regulación de la imagen promocional de la Administración Electrónica de Castilla y León y se dispone la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

### **Segundo.- El expediente remitido.**

Al proyecto de decreto se acompaña el expediente administrativo en el que consta:

a) Que el texto ha sido remitido a todas las Consejerías para su estudio, habiéndose remitido informe por las Secretarías Generales de las Consejerías de Agricultura y Ganadería, Cultura y Turismo, Economía y Empleo, Educación, Presidencia y Administración Territorial y Hacienda, que incorpora los de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de la Dirección General de Tributos y de la Política Financiera y la Intervención General.

b) Informe favorable de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

c) Memoria del proyecto de decreto, en la que, conforme al artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la



Administración de la Comunidad de Castilla y León, se incluye un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias.

d) Texto definitivo que se somete a dictamen del Consejo.

En tal estado de tramitación se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo para que emitiera dictamen preceptivo.

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.**

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

### **2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así



como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, deberá acompañarse de la documentación referida en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada la documentación remitida, se advierte la omisión de un estudio económico en el que se valore el eventual coste a que dará lugar la aplicación del decreto proyectado. Tal estudio económico viene exigido por el artículo 75.3.c) de la referida Ley 3/2001, de 3 de julio, aplicable también al procedimiento de elaboración de normas reglamentarias según determina el artículo 76.

Ciertamente, a diferencia de lo que sucede en relación con la omisión del dictamen del Consejo Consultivo (o del Consejo de Estado en su ámbito), no existe un criterio terminante en los tribunales sobre la trascendencia que deba atribuirse a la omisión del referido estudio económico en relación con la eventual nulidad de la disposición reglamentaria. Sirvan de ejemplo, por un lado, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de noviembre de 2002 (JUR 2003/26051), o, por otro, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de Santa Cruz de Tenerife, de 10 de abril de 2000 (RJCA 2000/2028).

En cualquier caso, tratándose de un requisito exigido por la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, procedería incorporar al expediente, antes de su eventual elevación a la Junta de Castilla y León, el referido estudio económico en el que se indique la estimación del coste a que dará lugar la aplicación del decreto proyectado.

### **3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.**

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que



ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

Es, por tanto, preceptivo el dictamen, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: “Son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

El proyecto de decreto sometido a dictamen supone el desarrollo del artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en virtud del reparto competencial que conlleva el artículo 149.1.18 de la Constitución, así como de lo dispuesto en los artículos 32.1.1ª y 39.3 del Estatuto de Autonomía.

Desarrollo de legislación básica del Estado que requiere de una norma reglamentaria, resultando así competencia atribuida a la Junta de Castilla y León, en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 19.1 del Estatuto de Autonomía, y que adopta la forma de decreto conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de dicha Ley.

Determinada la naturaleza jurídica del proyecto de decreto sometido a dictamen, el Consejo Consultivo considera que procede realizar las siguientes observaciones:

### ***Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación.***

La delimitación del objeto podría mejorarse sustituyendo el término “administración electrónica”, utilizado coloquialmente pero no definido jurídicamente y que goza de una acepción más amplia que a la que se ciñe el texto proyectado, por el de “técnicas de administración electrónica”, término más conforme tanto con el título del decreto como con el resto del articulado donde se utiliza este término y no el de administración electrónica, salvo en el artículo 9.2 donde no parece que sea una mención intencionada.



Por otra parte, la anteposición de la coma a la expresión “cuando ejerzan potestades administrativas” limita su aplicación a este supuesto no sólo para los Entes Públicos de Derecho Privado sino también para la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y sus Organismos Autónomos, por lo que la redacción habrá de modificarse, bien suprimiendo la coma bien de otra forma que no induzca a error.

Para la determinación del objeto y ámbito de aplicación cabe sugerir una redacción similar a la contenida en el artículo 1 del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración del Estado, de modo que quedase en los siguientes términos:

“El presente Decreto tiene por objeto regular la implantación y utilización (o simplemente utilización) de las técnicas de la administración electrónica por la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, por los Organismos Autónomos y, cuando ejerzan potestades administrativas, por los Entes Públicos de Derecho Privado, en el ejercicio de sus competencias y en el desarrollo de sus actividades, así como en sus relaciones internas o externas”.

Redactado así el precepto, determinando el objeto y el ámbito de aplicación conjuntamente, en un solo párrafo, resulta más acorde con su regulación en un solo artículo. De entenderse preciso emplear dos apartados, resulta más lógico que la regulación del objeto y del ámbito de aplicación dé lugar a dos artículos diferentes, criterio este al que responde, por ejemplo, el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid (artículos 1 y 3).

## **Artículo 2.- *Definiciones.***

En dicho precepto se definen por un lado, de forma novedosa, el concepto de técnicas de administración electrónica, y, por otro, los de soporte, medio, aplicación y documento electrónico, de forma muy similar a como se definen éstos en la normativa del Estado o de otras Comunidades Autónomas como Madrid (Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, ya citado), Andalucía (Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y



atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos) y Comunidad Valenciana (Decreto 96/1998, de 6 de julio, por el que se regula la organización de la función informática, la utilización de los sistemas de información y el Registro de Ficheros Informatizados en el ámbito de la Administración de la Generalidad).

No obstante cabe realizar las siguientes observaciones:

a) Respecto de la definición de “aplicación”:

- Que puede resultar conveniente precisar que el recurso es a un sistema de tratamiento de la información, automatizado o electrónico, término este utilizado en el Decreto 187/2003, de 24 de junio, ya mencionado, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Que definiéndose “la aplicación” como “el programa o conjunto de programas (...)”, “a los efectos” del decreto proyectado cabría cuestionarse el sentido y la utilidad de dicha definición cuando el propio decreto, en la mayoría de las ocasiones, no utiliza el término definido sino la expresión “programas y aplicaciones” del artículo 45.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

b) Respecto de la definición de “documento electrónico”:

- Que éste ha sido definido ya en el artículo 3.5 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, como el “redactado en soporte electrónico que incorpore datos que estén firmados electrónicamente”. No obstante, si “a los efectos” del decreto proyectado se precisase de una definición más detallada, ésta deberá partir del concepto legal que desarrolla, en el que se concibe al documento electrónico como un tipo o clase de documento.

De modo que estando definido el concepto de documento en el artículo 2 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León, al disponer que “se entiende por documento toda expresión en lenguaje natural o convencional, incluidas las de carácter gráfico, sonoro o audiovisual, recogida en cualquier tipo de soporte material, incluido el informático que constituye el testimonio de los hechos que afectan a





los individuos o a los grupos sociales”, resultaría conveniente que la definición de documento electrónico comenzase afirmando su condición de documento, pudiendo así definirse como “aquel documento constituido por una entidad (...)”.

- Que no resulta muy congruente que definido en el artículo 2 el concepto de “documento electrónico”, no vuelva a utilizarse dicho término en todo el texto del decreto proyectado en el que todas las referencias son a “documento”.

### **Artículo 3.- *Derechos de la ciudadanía.***

Precepto respecto del cual hay que señalar que en el ordenamiento jurídico vigente la titularidad de los derechos, individuales o colectivos, la condición de sujeto de derecho, sólo se reconoce en favor de las personas, físicas o jurídicas.

Que la ciudadanía, definida en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española como “el conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación”, carece de personalidad jurídica, por lo que no cabe hablar, en términos jurídicos, de derechos de la ciudadanía, expresión que, por otra parte, sólo se referiría a los derechos reconocidos a todos los ciudadanos como conjunto y no a los reconocidos a estos individual o colectivamente.

Por todo ello debería suprimirse la expresión derechos de la ciudadanía, pudiendo sustituirse por la de “derechos de los ciudadanos”.

### **Artículo 4.- *Medidas de seguridad.***

Respecto de su apartado tercero hay que señalar que tanto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, como en el Decreto 96/1998, de 6 de julio, de la Comunidad Valenciana, y en el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, de la Comunidad de Madrid, se establece que las medidas de seguridad deberán garantizar, además de la restricción de su utilización y el acceso a los datos e informaciones a las personas autorizadas, la prevención de alteraciones o pérdidas de los datos e información y la protección de los procesos informáticos frente a manipulaciones no autorizadas.



### **Artículo 5.- *Sistemas de identificación y autenticación.***

Sería recomendable explicitar en el texto cuál es el objeto de la identificación y de la autenticación.

### **Artículo 6.- *Aprobación y publicación de aplicaciones.***

Su apartado 2, letra a), establece como contenido mínimo de las órdenes de aprobación "la identificación del procedimiento o trámites objeto de teletramitación (resulta preferible la expresión utilizada en el resto del decreto proyectado, técnicas de administración electrónica) con indicación de los datos recogidos en el Inventario Automatizado de Procedimientos Administrativos".

Al respecto hay que señalar que aun cuando la creación del Inventario Automatizado de Procedimientos figura como una de las medidas del Plan Estratégico de Modernización de los Servicios Públicos de la Administración de Castilla y León, aprobado por el Acuerdo 29/2004, de 19 de febrero, en concreto medida del Programa de Racionalización y Simplificación de Procedimientos del Plan de racionalización administrativa y que está incluida en la Orden PAT/762/2004, de 11 de mayo, por la que se aprueba la Programación Anual del Plan de Modernización de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para 2004, como una de las medidas a acometer a lo largo del año 2004, a este Órgano Consultivo no le consta la creación de dicho inventario.

De resultar efectivamente así y pese a ello se mantuviese la redacción en los términos proyectados, se considera necesaria la inclusión en el texto de una disposición transitoria en la que se regule el régimen de cumplimiento de dicho requisito o su dispensa en tanto no se cree el mencionado inventario.

### **Artículo 7.- *Órganos competentes.***

Cabe realizar las siguientes consideraciones:

- Que en los apartados 1 y 2, el criterio empleado para determinar la competencia es el de la utilización de la aplicación por un órgano, mientras que en la normativa estatal y autonómica ya citada el criterio es el de la



utilización de la aplicación en el ejercicio de la competencia por un órgano, por lo que el elemento determinante se centra en la titularidad de la competencia que se ejerce, resultando así un criterio más seguro y preciso jurídicamente.

- Que delimitadas así las competencias, el apartado 3 resulta innecesario toda vez que la competencia corresponderá a la Consejería de Hacienda, no porque lo diga el precepto, sino por ser las materias y procedimientos relativos a la gestión presupuestaria y contabilidad competencia de dicha Consejería, pues de no ser así resultaría ineficaz por contravenir lo dispuesto en el artículo 71.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

- Que la determinación de los órganos respecto de los cuales una norma atribuye una competencia o requiere la emisión de un informe no precisa aclaración o justificación motivadora de dicha atribución o requerimiento. En este sentido se recomienda que en el apartado 4 las referencias se hagan simplemente a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa y a la Dirección General de Telecomunicaciones, o, si se prefiere, a los Centros Directivos competentes en materia de modernización administrativa y en materia de informática y red corporativa.

#### **Artículo 8.- *Validez de documentos y copias.***

Respecto del inciso final de su apartado 1 cabe proponer que, en términos similares a los del artículo 10 del Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, quede redactado en los siguientes términos: "(...) serán válidos siempre que quede acreditada su integridad, conservación y la identidad del autor, así como la autenticidad de su voluntad", supeditando así su validez a que también resulte acreditada la integridad y conservación del documento, en consonancia con lo dispuesto respecto de las copias en el apartado 2 del propio artículo y en el artículo 45.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

#### **Capítulo III.- *Depósito de Originales Electrónicos.***

El análisis de los artículos 8 y 9 que componen dicho capítulo exige comenzar realizando una breve exposición de los preceptos de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León, en que han de enmarcarse aquéllos:



- Su artículo 1 establece que “la presente Ley tiene por objeto la protección, acrecentamiento y difusión del Patrimonio Documental de Castilla y León y la articulación de un sistema castellano-leonés de archivos que garantice la conservación y posibilite el conocimiento de este importante legado histórico y cultural”; añadiendo, además, que “el Patrimonio Documental de Castilla y León forma parte del Patrimonio Histórico Español y está constituido por todos los documentos, reunidos o no en archivos, que se consideren integrantes del mismo en virtud de lo previsto en este Título”.

- El artículo 2 contiene un concepto de documento, ya transcrito en el presente dictamen, del que el documento electrónico no es sino un tipo o modalidad como ya se ha indicado.

- Su artículo 3 dispone que “se entiende por archivo el conjunto orgánico de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por cualquier entidad pública o privada, persona física o jurídica y conservados como garantía de derechos, como fuente de información para la gestión administrativa y la investigación o con cualquier otro fin”.

- Su artículo 4 prevé que “forman parte integrante del Patrimonio Documental de Castilla y León los documentos de cualquier época producidos o reunidos en el ejercicio de sus funciones por: a) La Administración General y la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León”.

- Su artículo 10 ordena: “Los documentos integrantes del Patrimonio Documental que sean de titularidad pública se conservarán debidamente organizados y a disposición de la Administración y de los ciudadanos en las oficinas que los hayan originado o reunido, hasta ser transferidos al archivo que corresponda”.

Precepto que viene a regular así la conservación de todo tipo de documentos, incluidos los electrónicos, hasta que, una vez terminados los procedimientos correspondientes a los expedientes de que forman parte, se transfieran al archivo que corresponda.



- Por su parte, el artículo 26 prevé que “a los efectos de la presente Ley, son archivos públicos los conjuntos documentales producidos, reunidos o conservados en el ejercicio de sus funciones por las entidades e instituciones de derecho público y por las personas referidas en su artículo 4º”.

- Por último, los artículos 30 y siguientes contienen la regulación de los archivos de las instituciones autonómicas de Castilla y León, entre ellos el Archivo General de Castilla y León, los Archivos Centrales de la Presidencia y de las distintas Consejerías y los Archivos Territoriales, precisando la conservación en el archivo correspondiente de todo tipo de documentos, incluidos los electrónicos, una vez terminados los procedimientos correspondientes a los expedientes de que forman parte.

De modo que cualquier disposición reglamentaria deberá respetar las disposiciones legales reseñadas, lo que lleva a este Órgano Consultivo a realizar las siguientes consideraciones:

- Que la conservación de todo tipo de documentos, incluidos los electrónicos, está sujeta al régimen establecido en las prescripciones legales anteriormente reseñadas, sin perjuicio de cualquier otra medida adicional que pueda adoptarse con dicho fin siempre que sea compatible con las citadas prescripciones.

- Que el almacenamiento o depósito de documentos electrónicos podrá constituirse bien con los originales cuando la naturaleza de éstos y el estado de la técnica permita su disposición simultánea por el depósito y por el archivo al que pertenezcan, bien con las copias expedidas al efecto en otro caso.

- Que el acceso al depósito así constituido en ningún caso puede menoscabar el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y archivos reconocido en las disposiciones legales.

En virtud de lo expuesto se considera que la regulación proyectada sobre el depósito de originales electrónicos debería ser modificada de forma que queden garantizados los extremos mencionados.



#### **Capítulo IV.- *Base de datos de terceros.***

Respecto del mandato normativo contenido en dicho capítulo se propone que se incorpore en una disposición final, suprimiéndose el capítulo. Esta proposición se fundamenta en que:

- La creación de una base de datos de terceros no forma parte del objeto, del contenido normativo del decreto proyectado, conforme ha sido delimitado en su artículo 1.

- Tal y como se menciona en la Memoria del proyecto de decreto, éste no crearía la base de datos sino que se limitaría a contener un mandato normativo para que se creara. Mandato normativo que constituye el contenido típico de las disposiciones finales. El fichero en cuestión quedará sujeto a la normativa específica, fundamentalmente la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y el Decreto 11/2003, de 23 de enero, por el que se regulan los ficheros de datos de carácter personal susceptibles de tratamiento automatizado de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

#### **Capítulo V.- *Gestión electrónica de procedimientos.***

Capítulo compuesto por un único artículo, del que se recomienda conciliar su enunciado con el del capítulo, utilizando en ambos el término "procedimientos".

#### **Capítulo VI.- *Firma electrónica.***

Con carácter previo al análisis de los diferentes artículos que componen este capítulo hay que señalar que el texto proyectado, en ejercicio de las competencias autonómicas, en consonancia tanto con el título del decreto proyectado como con el objeto y ámbito definidos, establece la regulación precisa para la utilización de la firma electrónica en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, tal y como se desprende fundamentalmente de los artículos 14 y 17 del texto proyectado.



Así, más que el régimen de la firma electrónica, ya establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias, lo que se regula es su utilización en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, por lo que se sugiere la modificación de la rúbrica del capítulo en términos más acordes con su contenido.

**Artículos 14. - Firma electrónica avanzada, y 17.- Utilización de la firma electrónica avanzada.**

En dichos preceptos, que bien pudieran refundirse en uno solo, se contienen, si bien sin la claridad precisa, las líneas fundamentales de la utilización de la firma electrónica:

- La utilización de la firma electrónica como técnica de administración electrónica en la gestión de aquellos procedimientos o trámites, determinados en las Órdenes de aprobación de las aplicaciones, así como en las relaciones administrativas internas o externas.

- La elección con carácter general de la firma electrónica avanzada.

- La remisión al régimen de la firma electrónica, establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica. Remisión que ha de entenderse en dicho sentido, ya que la regulación de la utilización en la Administración Autónoma es la que ahora se proyecta.

Por último, hay que señalar que en virtud de la competencia reconocida en el artículo 4.1 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, se proyecta la disposición que se contiene en el apartado 2 del artículo 14. Disposición respecto de la cual hay que hacer las siguientes consideraciones:

- Que la referencia al artículo 4.1 resulta incompleta, debiendo destacarse en este sentido que el artículo 4.2 dispone: "Las condiciones adicionales a las que se refiere el apartado anterior sólo podrán hacer referencia a las características específicas de la aplicación de que se trate y deberán garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Estas condiciones serán



objetivas, proporcionadas, transparentes y no discriminatorias y no deberán obstaculizar la prestación de servicios de certificación al ciudadano cuanto intervengan distintas Administraciones públicas nacionales o del Espacio Económico Europeo”.

- Que la determinación de que las condiciones adicionales a la utilización de la firma electrónica en los procedimientos se aprueben por Orden del Consejero de Presidencia y Administración Territorial, previo informe de la Comisión de Secretarios Generales, sólo resultará de aplicación cuando se establezcan condiciones generales adicionales, pero no cuando hagan referencia a características específicas de la aplicación de un procedimiento o trámite concreto, en cuyo caso el régimen de competencias será el previsto en el artículo 7 del proyecto, por responder al mismo fundamento y en último término por aplicación del artículo 71 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

#### **Artículo 15.- *Implantación de la firma electrónica.***

El artículo 5.1. de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, al disponer que “la prestación de servicios de certificación no está sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia”, establece, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999, por la que se establece un nuevo marco comunitario para la firma electrónica, uno de los principios fundamentales que han de regir la prestación de dichos servicios. Al objeto de garantizar la observancia de dicho principio, el apartado 2 del citado artículo dispone: “Los órganos de defensa de la competencia velarán por el mantenimiento de condiciones de competencia efectiva en la prestación de servicios de certificación al público mediante el ejercicio de las funciones que tengan legalmente atribuidas”.

Aun cuando de la Memoria se desprende el propósito de respetar el principio de libre competencia, a juicio de este Órgano Consultivo dicho fin no se logra de forma satisfactoria en el artículo proyectado, respecto del cual cabe realizar las siguientes consideraciones:

- Que al disponer el precepto que la implantación “se realizará a través” de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) contiene un mandato imperativo o necesario, que sitúa a ésta en una posición claramente





ventajosa respecto del resto de entidades prestadoras de servicios de certificación, incompatible con el principio de libre competencia.

- Que al no quedar condicionado a la celebración de convenio alguno, el precepto contiene un mandato, sin fundamento ni competencia alguna, dirigido a la FNMT, prescindiendo de todo acuerdo de voluntades y sin determinación de su alcance y contenido.

Hay que señalar que el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, dispone en su apartado 2 que "asimismo, se habilita a la FNMT prestar, en su caso, a las Comunidades Autónomas (...), los servicios a que se refiere el apartado anterior (...); siempre que, previamente, se hayan formalizado los convenios o acuerdos procedentes", y que en su apartado 8 queda garantizado el respeto al principio de la libre competencia.

Principio al que se refiere el Real Decreto 1317/2001, de 30 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, en materia de prestación de servicios de seguridad por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, en las comunicaciones a través de medios electrónicos, informáticos y telemáticos con las Administraciones Públicas, al manifestar en su preámbulo: "Debe entenderse que este Real Decreto en ningún caso confiere a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda la facultad en exclusiva para la prestación de estos servicios, sino que, al amparo del artículo 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, desarrolla el ejercicio de esta prestación para la que se habilita legalmente en régimen de libre concurrencia con los operadores del sector".

- Que es la norma la que posibilita que mediante convenio pueda realizarse la implantación por determinada entidad prestadora de servicios de certificación y no el convenio el que determina el contenido de la norma.

En el presente caso el Convenio Específico de Colaboración entre la Junta de Castilla y León y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda para la prestación de servicios de certificación de firma electrónica, suscrito el 5 de diciembre de 2002 (BOCyL de 17 de febrero de



2003), con “duración de 3 años y 4 meses, hasta finales de 2005” (cláusula octava, que regula también su prórroga), no puede condicionar el contenido de una norma de rango reglamentario que, con vocación de generalidad, no para un caso concreto, regula la prestación de servicios de certificación.

Por las razones expuestas se considera que la redacción del precepto debe ser modificada de forma que se respete el principio de libre competencia. Redacción que, realizándose sobre el texto del apartado 2 del artículo 15, podría quedar en los siguientes términos: “La Administración de Castilla y León, con sujeción a la normativa básica estatal y a la comunitaria, podrá formalizar convenios con la Entidad Pública Empresarial Fábrica Nacional de Moneda y Timbre Real Casa de la Moneda o con cualquier otra entidad prestadora de servicios de certificación para (...)”.

#### **Artículo 16.- *Principios y criterios de actuación.***

Este precepto recoge los principios y criterios de actuación que han de regir la implantación y utilización de la firma electrónica, en términos similares a como son recogidos en otras disposiciones autonómicas, como el Decreto 87/2002, de 30 de mayo, por el que se regula la utilización de la firma electrónica avanzada en la Generalidad Valenciana.

Podría mejorarse la redacción de este artículo invirtiendo los términos iniciales (uso e implantación) en consideración a la prioridad temporal de la implantación.

#### **Artículos 18.- *Validez y eficacia jurídica de la firma electrónica, y* 19.- *Usuarios de la firma electrónica avanzada.***

Respecto de los artículos 18.1 y 19 hay que señalar que el Estado ha regulado en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, tanto la eficacia jurídica de la firma electrónica y valor probatorio de los documentos electrónicos, los conceptos de certificado electrónico y de firmantes, como la cuestión relativa a quiénes pueden solicitar certificados electrónicos, al amparo del artículo 149.1 de la Constitución, fundamentalmente, en esta materia concreta, apartado 8º.



Por ello, con el objeto de evitar posibles invasiones competenciales, se recomienda bien la supresión de los preceptos aludidos, toda vez que ya existe una remisión genérica al régimen de la firma electrónica contenido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, en el artículo 14, bien una norma de mera remisión a los artículos concretos de la citada ley que regulan dichas materias, en particular artículos 3 y 6 y 7.

Resulta necesario advertir de lo especialmente delicado que resulta toda referencia que se haga a las personas jurídicas, máxime si se realiza de forma incompleta y apartándose de los términos de la ley, dada la controversia jurídica suscitada sobre el reconocimiento de certificados electrónicos a favor de aquéllas. Controversia de la que queda constancia en el dictamen del Consejo de Estado nº 1589/2003, de 29 de mayo, sobre el Anteproyecto de Ley de Firma Electrónica, en el que se ponen de manifiesto no sólo las dudas y reservas de dicho Órgano Consultivo, sino también las discrepancias existentes entre los distintos Ministerios, y que nos permite concluir que será la jurisprudencia la que acabe determinando el margen de operatividad que el régimen de representación, cuyo respeto exige el propio artículo 7 de la Ley en su apartado 1, deja a dichos certificados electrónicos.

**Artículos 20.- *Obtención del certificado de usuario de firma electrónica*, y 21.- *Oficinas de acreditación*.**

Cabe realizar las siguientes consideraciones:

- Que la redacción del artículo 20.1 podría mejorarse si estableciese de forma más clara que es la obtención del certificado electrónico la que habilita para utilizar la firma electrónica avanzada.

- Que la remisión al artículo 8 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, pudiera inducir al error de pensar que el resto de artículos de ésta relativos a los certificados electrónicos no resultan de aplicación.

- Que resulta técnicamente más correcto que el contenido normativo del artículo 21 se articule en una disposición adicional por la que se modifique el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de modo que incluyan entre



las funciones de las Oficinas y Puntos de Información y Atención al Ciudadano las correspondientes a las oficinas de acreditación.

**Disposición adicional segunda.- *Aplicación del Decreto a otros órganos, instituciones y entidades.***

Debe modificarse la rúbrica de la disposición adicional segunda por cuanto, como resulta de su propio texto, los convenios tienen por objeto, no la aplicación del decreto, sino la implantación de las técnicas de administración electrónica determinadas en él.

**Disposición adicional tercera.- *Formularios normalizados.***

Cabe suponer que hay un error en la redacción del precepto en su inciso final y que, en consonancia con la rúbrica de la disposición, la información sea sobre los formularios normalizados de los distintos procedimientos. En otro caso no tendría mucho sentido aquí la referencia a una cuestión mucho más general como es la información sobre los distintos procedimientos.

**Disposición adicional quinta.- *Procedimientos tributarios.***

El precepto requiere analizar dos cuestiones estrechamente relacionadas.

La primera consiste en que dado que el contenido de la norma incide directamente en el ámbito de aplicación del decreto proyectado, la cuestión debe ser abordada en el artículo 1 y no en una disposición adicional.

La segunda, en parte consecuencia de la anterior, es que con dicha disposición no queda claro su alcance, admitiendo dos interpretaciones, una, atendiendo exclusivamente al tenor de la disposición, consistente en considerar que en cuanto a la aplicación de técnicas de administración electrónica en materia tributaria sólo resultan aplicables las normas específicas de dicho ámbito, y otra, considerando en principio aplicable el decreto al no estar excluida la materia tributaria de su ámbito de aplicación, consistente en entender que se aplicarán con carácter preferente al decreto las normas específicas del ámbito tributario.



Este Órgano Consultivo no aprecia motivo que exija la exclusión de la materia tributaria del ámbito de aplicación del decreto proyectado, sin perjuicio de la aplicación preferente de las normas específicas del ámbito tributario cuando existan, aplicación preferente que puede reconocerse expresamente pero que no precisa de ello por cuanto resultaría así en todo caso como consecuencia de las reglas de interpretación y aplicación de las normas.

Cabe señalar en este sentido que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas con disposiciones normativas sobre técnicas de administración electrónica, como Andalucía, Comunidad Valenciana o Madrid, han excluido del ámbito de aplicación de las normas reguladoras de dichas técnicas la materia tributaria.

### ***Registros telemáticos***

Por último, hay que señalar que del inciso final del apartado "disposiciones afectadas" del estudio del marco normativo incorporado a la Memoria del proyecto de decreto se desprende que éste contemplaba la regulación de los registros telemáticos.

Regulación de los registros telemáticos cuya inclusión en el decreto proyectado no hubiera encontrado obstáculo ni en el artículo 26 del Decreto 2/2003, de 2 de enero, ni en la Orden PAT/136/2005, de 18 de enero, por la que se crea el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y establece criterios generales para la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones de determinados procedimientos administrativos, y que, a juicio de este Órgano Consultivo, conllevaría los siguientes beneficios:

- Evitaría la dispersión normativa, cuestión sobre la que ha incidido el Consejo de Estado en reiteradas ocasiones, entre otras en el Dictamen nº 3039/2002, de 21 de noviembre, emitido sobre el proyecto de real decreto por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos, en el que manifestó: "La dispersión normativa dificulta la aplicación de las normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no sólo a las autoridades, funcionarios y profesionales del Derecho, sino también a los ciudadanos, como ocurre en este caso, en que la facilidad de



acceso a la regulación jurídica resulta indispensable para que se puedan cumplir sus funciones y objetivos”.

- Y, sobre todo, que la regulación general de los registros telemáticos, en su caso del registro telemático único, en aspectos como sus funciones, presentación de escritos y cómputo de plazos, se contendría en una disposición reglamentaria, aprobada por decreto, en consonancia con la exigencia que supone el desarrollo normativo del artículo 38.9 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

#### **4ª.- Observaciones en cuanto a la técnica normativa.**

Resulta obligado hacer una referencia general a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

En este sentido, quizá fuera aconsejable seguir, en este punto, el ejemplo que proporciona la Administración del Estado, en cuyo ámbito existen unas Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de octubre de 1991, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

Como tal Acuerdo, las referidas Directrices no tienen más carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración.

Tales Directrices son aplicables también a los proyectos de normas reglamentarias y enuncian, como su propia denominación expresa, una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, persiguiendo, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.



Directrices que han servido, en el presente caso, de fuente de inspiración a las diversas observaciones que en materia de técnica legislativa se realizan al articulado del proyecto de decreto y conforme a las cuales cabe, por último, observar que, aunque en términos generales puede afirmarse que el proyecto de decreto aparece correctamente redactado, debería procederse a una última revisión del texto a fin de subsanar el empleo de expresiones poco precisas (ejemplo: “de igual forma” “al menos”, artículo 7), la utilización inadecuada de palabras (ejemplo: “mismo”, artículo 20), la omisión de alguna palabra (ejemplo: “necesario”, artículo 4), la incorrecta utilización de los tiempos verbales (ejemplo: “actúan”, artículo 19) y, en general, posibles incorrecciones gramaticales.

### **III CONCLUSIONES**

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Consideradas las observaciones formuladas puede someterse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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