

Sr. Amilivia González, Presidente
Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente
Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de julio de 2009, ha examinado el *Proyecto de Decreto por el que se regula el Boletín Oficial 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 24 de junio de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula el Boletín Oficial de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de julio de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 689/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, quince artículos distribuidos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.



El Boletín Oficial de Castilla y León (en adelante BOCYL) es el periódico oficial de la Comunidad a través del cual se publican las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria.

En Castilla y León se regula actualmente por el Decreto 111/2004 de 21 de octubre, que establece su edición en papel como la única con validez jurídica, pero además desde hace años se difunde su contenido a través de la página web de la Junta de Castilla y León, por lo que las consultas a través de este medio han experimentado un incremento constante.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, regula el acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta Ley tiene el carácter de básica, por lo que las normas que dicten las Comunidades Autónomas en esta materia deben respetar lo dispuesto en la ley estatal, que se constituye como límite a las competencias de las Comunidades Autónomas, que pueden dictar sus propias normas siempre que no vayan en contra de lo establecido en la ley básica.

El artículo 11.1 de la citada Ley dispone: "La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano o Entidad competente, tendrá en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa".

En el marco de la citada disposición se aprueba en el ámbito estatal el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero de ordenación del diario oficial "Boletín Oficial del Estado".

Con el fin de dar respuesta a la evolución que se ha producido en los últimos años, tanto en la organización y ámbitos de actuación de la Comunidad de Castilla y León, como en los medios electrónicos existentes en el funcionamiento interno de la Administración y en los servicios que se prestan a los ciudadanos, se aconseja proceder a una nueva regulación del Boletín Oficial de Castilla y León (BOCYL) que establezca su edición electrónica y adapte sus características y estructura a las necesidades actuales.

El artículo 70.1.1º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Asimismo el



artículo 27 del Estatuto establece como funciones del Presidente de la Junta ordenar la publicación de las Leyes de las Cortes y de los Decretos y Acuerdos de la Junta de Castilla y León en el BOCYL.

El proyecto de decreto expresa en su preámbulo que su objeto es avanzar en la mejora del servicio que se presta a los ciudadanos al facilitarse, con carácter universal y gratuito, el acceso a la edición electrónica con plena validez jurídica del Boletín Oficial de Castilla y León, a través de su página web oficial ubicada en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El Capítulo I "Disposiciones Generales", se compone de cinco artículos (1 al 5). El artículo 1 determina el objeto del decreto que es regular el BOCYL y dotar de plena validez jurídica a su edición electrónica.

El artículo 2 define el BOCYL y establece el carácter que tendrán los documentos publicados en éste.

El artículo 3 regula la edición electrónica del BOCYL, pero en su apartado segundo mantiene la edición impresa, con las mismas características, de los ejemplares necesarios para garantizar la publicación del BOCYL cuando por razones extraordinarias de carácter técnico no sea posible el acceso a la edición electrónica, así como para asegurar la conservación de los números del "BOCYL" y dar cumplimiento a la regulación del depósito legal.

El artículo 4 se refiere al acceso universal y gratuito al "BOCYL".

El artículo 5 regula la periodicidad de las publicaciones.

El Capítulo II, "Contenido, estructura y edición", está integrado por tres artículos (6 a 8). El artículo 6 regula el contenido del BOCYL, el artículo 7 la estructura y el artículo 8 las características de la edición.

El Capítulo III, "Procedimiento de publicación", consta de cuatro artículos (9 al 12). El artículo 9 se refiere al inicio del procedimiento, el 10 a la tramitación de solicitudes, el 11 a la publicación y el 12 a la corrección de errores.



El Capítulo IV, "Anuncios", se compone de tres artículos (13 al 15). El artículo 13 se refiere a las clases, el 14 a los anuncios oficiales y el 15 a los anuncios de pago.

La disposición adicional se refiere a la publicación de los documentos en materia urbanística en el BOCYL.

La disposición derogatoria deja sin efecto el Decreto 111/2004, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del BOCYL, así como cualquier norma de igual o inferior rango que contradiga lo establecido en el decreto.

La disposición final primera faculta al titular de la Consejería competente en la edición del "BOCYL" para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de este decreto.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor del decreto el día 1 de enero de 2010.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Texto del primer borrador del proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se regula el boletín oficial de la Junta de Castilla y León.

- Remisión del texto a las Consejerías.

- Trámite de audiencia a las Cortes de Castilla y León.

- Trámite de audiencia a la Federación Regional de Municipios y Provincias.

- Informes de las Consejerías, de las cuales formulan observaciones las Consejerías de Fomento, Familia e Igualdad de Oportunidades, Hacienda, Medio Ambiente y Administración Autonómica.



- Informe de la Consejería de la Presidencia, de 25 de mayo de 2009, relativo a las observaciones formuladas por las Consejerías al proyecto de decreto, en el que señala cuáles son admitidas y cuáles no.

- Memoria, de fecha 25 de mayo de 2009, sobre la necesidad y oportunidad de la norma.

- Texto del segundo borrador del proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se regula el Boletín Oficial de la Junta de Castilla y León.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 29 de mayo de 2009, que informa favorablemente el proyecto de decreto.

- Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 18 de junio de 2009.

- Texto del tercer borrador del proyecto de decreto de la Junta de Castilla y León por el que se regula el boletín oficial de la Junta de Castilla y León.

- Memoria de fecha 19 de junio de 2009 sobre la necesidad y oportunidad de la norma, valoración económica, trámites y audiencia.

- Texto del proyecto de decreto de 19 de junio de 2009, que se somete a dictamen del Consejo Consultivo.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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



El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 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, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, 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.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, 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 se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

En el presente caso, tal documentación viene constituida por los siguientes elementos:

- Estudio del marco normativo, en el que se alude a las disposiciones afectadas y a su vigencia.



- Informe sobre su necesidad y oportunidad.

- En cuanto a la valoración económica se señala que la aprobación del proyecto de decreto no implica ningún incremento de los gastos actuales de los presupuestos de la Comunidad de Castilla y León, puesto que su aplicación se efectuará con cargo a los actuales presupuestos asignados a la Consejería e la Presidencia.

- Consultas realizadas a las diferentes Consejerías.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de fecha 18 de junio de 2009.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de conformidad con lo establecido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en el que no se plantean objeciones a la aprobación del proyecto de decreto.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales establecidas para la elaboración de disposiciones de carácter general.

El proyecto de decreto se dicta en el marco de lo previsto en el artículo 11.1 Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

Corresponde al titular de la Consejería competente la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma Ley).

En suma, existe suficiente potestad reglamentaria para promulgar la norma propuesta.



En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de la Presidencia, ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo texto suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se exponen.

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

El Estatuto de Autonomía dedica su artículo 70.1 1º a las competencias de la Comunidad de Castilla y León sobre organización régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y la establece como una de sus competencias exclusivas.

El artículo 27 del citado cuerpo legal dispone que una de las funciones del Presidente de la Junta es ordenar la publicación de las Leyes de las Cortes y de los Decretos y Acuerdos de la Junta de Castilla y León en el "BOCYL".

En Castilla y León el "BOCYL" se regula actualmente por el Decreto 111/2004 de 21 de octubre, que establece su edición en papel como la única con validez jurídica. Sin embargo desde hace años se difunde su contenido a través de la página web de la Junta de Castilla y León, cuyas consultas a través de este medio han experimentado un incremento constante.

Ha de destacarse la evolución que en estos últimos años se ha producido en todas las Administraciones Públicas en relación con los medios electrónicos existentes, lo que ha propiciado una regulación de la utilización de éstos y dado lugar a la Ley 11 /2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de carácter básico.

El servicio al ciudadano exige consagrar su derecho a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos. La contrapartida de ese derecho es la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas electrónicos para que ese derecho pueda ejercerse. Esa es una de las grandes novedades de la Ley, pasar de la declaración de impulso de los medios electrónicos e informáticos -que se concretan en la práctica en la simple posibilidad de que algunas Administraciones, o algunos de sus órganos, permitan las comunicaciones por medios electrónicos- a que estén obligadas a hacerlo porque la Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a establecer relaciones por tales medios.



En el artículo 11.1 de la citada Ley se dispone que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano o Entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

El presente proyecto de decreto viene a dar cumplimiento a lo establecido en la citada norma al facilitar el acceso de los ciudadanos al "BOCYL" mediante la regulación de su edición electrónica con plena validez jurídica.

Antes de entrar en el contenido del proyecto de decreto ha de dejarse constancia de que dada la trascendencia de la regulación del boletín electrónico, que puede ser considerado como una infraestructura informática sujeta a riesgos incontrolados, se plantean cuestiones tan relevantes que podrían aconsejar un mayor grado de estudio en relación con la disponibilidad, posibilidades reales de acceso, seguridad, control y mecanismos de garantías ante actuaciones, internas o externas, voluntarias o no, que pudieran falsear los contenidos de la edición electrónica del "BOCYL".

Por consiguiente y dada su complejidad, este Consejo Consultivo sugiere que se analice si no sería conveniente una introducción gradual y paulatina del sistema propuesto.

A continuación se formulan diversas observaciones sobre aspectos específicos del proyecto de decreto sometido a consulta.

Preámbulo.

Respecto a su preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la



motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente supuesto el contenido del preámbulo expresa que la presente norma se dicta como consecuencia de la evolución que se ha producido en la Comunidad de Castilla y León en la utilización de los medios electrónicos existentes, lo que supone una mejora en los servicios que se presta a los ciudadanos y que en el ámbito del “BOCYL” se facilita con la publicación electrónica de éste.

Sin embargo, en el preámbulo debe desaparecer la referencia a que el Boletín Oficial de Castilla y León se edite únicamente en formato electrónico con plena validez jurídica, por las razones que se aducen a continuación.



Como ya se ha expuesto a lo largo de este dictamen, el acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos se regula en una ley estatal que tiene el carácter de básica, Ley 11/2007 de 22 de julio. Tanto en ella como en el Decreto 181/2008 de 8 de febrero de ordenación del diario oficial "Boletín Oficial del Estado" se regula el acceso electrónico de los ciudadanos a la Administración y al Boletín Oficial del Estado pero se mantiene siempre la posibilidad de la presentación de documentos en soporte papel y la edición impresa del Boletín Oficial del Estado.

Lo contrario supondría ir contra el principio de igualdad consagrado en el artículo 4 b) de la Ley 11/2007 de 22 de julio, de manera que ningún ciudadano pueda sentirse discriminado por el hecho de no disponer de los medios electrónicos necesarios. Por ello se debe mantener la posibilidad al alcance de todo ciudadano de obtener una copia impresa en papel de la edición electrónica del Boletín.

Por tanto en el preámbulo debe hacerse constar que el inicio de la edición electrónica del BOCYL no supone la desaparición de la edición impresa, que se tiene que mantener con el mismo carácter oficial y auténtico, a efectos de conservación y permanencia del diario oficial, y también como medio de difusión en los supuestos en los que no resulte posible la aparición de la edición electrónica.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Capítulo I. Disposiciones Generales.

Artículo 3. *Edición electrónica.*

El apartado 1 dispone que el Boletín Oficial de Castilla y León se publicara únicamente en edición electrónica. Debe desaparecer de la redacción de este apartado el término "únicamente".

La razón de esta modificación se encuentra expuesta en las observaciones realizadas al preámbulo.



El proyecto de decreto objeto de dictamen se dicta en el marco de la Ley 11/2007 de 22 de julio, que como se ha indicado tiene el carácter de básica, con lo que la Comunidad Autónoma no podrá dictar normas que vayan en contra de lo establecido en ella. En dicha Ley se establece la obligación para la Administración de dotarse de medios electrónicos para facilitar las relaciones con los ciudadanos pero en ningún caso esto supone un deber para el ciudadano de relacionarse únicamente a través de medios electrónicos, sino una posibilidad, de modo que se mantienen el resto de formas de relacionarse con la Administración. Lo mismo sucede en relación con el Boletín, el hecho de que se apruebe una edición electrónica no impide que continúe existiendo una edición impresa. Lo contrario sería ir en contra del principio de igualdad contenido en el artículo 4 b) de la Ley 11/ 2007 tal y como se ha expuesto anteriormente.

El que una previsión legal habilite para la inclusión de una edición electrónica con plenitud de efectos no justifica la cuasi desaparición de la edición impresa.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

El apartado 2 comienza su redacción con la expresión “No obstante”, que sería mejor sustituir por “Además”. Por otra parte la publicación impresa del “BOCYL” no debe darse sólo cuando por razones extraordinarias de carácter técnico no sea posible el acceso a la edición electrónica. Han de separarse, por un lado la situación extraordinaria, y por otro los motivos de carácter técnico. Por ello se propone como redacción alternativa de este apartado la siguiente: “Además de lo previsto en el apartado anterior, se editarán con idénticas características y contenido que la edición electrónica los ejemplares impresos necesarios para garantizar la publicación del Boletín Oficial de Castilla y León cuando por una situación extraordinaria o por motivos de carácter técnico no sea posible el acceso a la edición electrónica, así como para asegurar la conservación de los números del Boletín Oficial de Castilla y León y dar cumplimiento a la regulación del depósito legal”.



Artículo 4. *Acceso universal y gratuito.*

En este artículo sería plausible incluir servicios de ayuda al ciudadano para el acceso al "BOCYL", así como facilitar la consulta pública y gratuita de la edición electrónica del BOCYL en los puntos de información y atención al ciudadano.

4ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, debería restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible, y procurar una utilización adecuada de los signos de puntuación.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas al preámbulo y al artículo 3, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula el Boletín Oficial de Castilla y León.

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