

## **Dictamen núm. 46/2021, relativo al Proyecto de decreto del Registro Electrónico General de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears\***

### **I. ANTECEDENTES**

1. En fecha 27 de abril de 2021 la Presidenta de les Illes Balears formula consulta preceptiva sobre el proyecto citado en el encabezamiento. Dicho escrito con su expediente íntegro se registra en el Consejo Consultivo al día siguiente.

2. Del expediente (presentado parte en papel y parte en formato digitalizado), debidamente indexado, en la fase inicial, resulta obligado destacar los siguientes trámites y documentos:

*a)* En fecha 8 de octubre de 2019 el Director General de Modernización y Administración Digital suscribe un informe justificativo de la necesidad de elaborar un proyecto de decreto que regule el Registro Electrónico General de la Administración. En su virtud la Consejera de Administraciones Públicas y Modernización ordena sustanciar la consulta pública previa para iniciar el procedimiento correspondiente; dicha consulta se lleva a cabo entre el 11 y el 24 de octubre de 2019, sin que se aporte observación alguna.

*b)* Resolución de la Consejera de Administraciones Públicas y de Modernización de 8 de julio de 2020, por la que da inicio al procedimiento de elaboración del proyecto de decreto anterior a la vez que designa a la Dirección General de Modernización y Administración Digital como órgano responsable del procedimiento.

*c)* A continuación se incorpora la Memoria de análisis del impacto normativo suscrita por el Director General responsable el día 10 de julio de 2020, con carácter inicial, así como el primer borrador del proyecto.

*d)* El borrador, en ambas lenguas oficiales y sin fecha, se utiliza para el trámite de consulta y participación de las consejerías, los consejos insulares y las entidades locales, a través de la Federación de Entidades Locales (FELIB).

*e)* En el BOIB núm. 126, de 16 de julio de 2020, se publica el anuncio del trámite de información pública, por espacio de diez días. Consta así mismo la publicación en el portal de participación ciudadana.

*f)* En esta fase inicial participan y aportan observaciones o alegaciones: doña A, las secretarías generales de Hacienda y Relaciones Exteriores, de Agricultura, Pesca y Alimentación, del Instituto de Estudios Autonómicos, del Servicio de Gestión de la Secretaría del Consejo de Gobierno, de los servicios jurídicos de Asuntos Sociales y Deportes y de Administraciones Públicas y Modernización.

*g)* En fecha 5 de octubre de 2020 el Director General de Modernización y Administración Digital suscribe un informe de valoración de todas y cada una de las observaciones aportadas indicando motivadamente su aceptación o no y dando lugar al segundo borrador del Proyecto que a continuación se inserta.

---

\* Ponente: Felio José Bauzá Martorell.

h) En fecha 8 de octubre de 2020 el Director General somete de nuevo el proyecto al trámite de información pública, cuyo edicto se publica en el BOIB núm. 177 de 15 de octubre de 2020. En igual fecha, el mismo Director General comunica el trámite para observaciones y sugerencias a los mismo órganos y entes que el anterior trámite. Consta, según certificado de 30 de octubre de 2020, del Servicio de Participación y Voluntariado, la publicación del proyecto en la web de *Participación Ciudadana* del 16 al 29 de octubre, con 41 visitas.

i) Constan seguidamente observaciones al segundo proyecto, formuladas por la Secretaría General de la Consejería de Asuntos Sociales y Deportes (22 de octubre de 2020), que son objeto de respuesta detallada por el Director General de Modernización y Administración Digital el 16 de noviembre siguiente.

j) El Instituto Balear de la Mujer en fecha el 18 de diciembre de 2020 remite el informe de impacto de género sobre el proyecto de decreto, con carácter favorable al mismo por cuanto: «*Una vegada analitzada la norma, es considera que és neutre al gènere; encara així es realitzen les següents recomanacions referents a l'ús d'un llenguatge inclusiu [...]*».

k) Se incorpora seguidamente, una segunda Memoria de análisis del impacto normativo (MAIN), que incluye las valoraciones realizadas a todas y cada una de las observaciones formuladas, introduciendo las que se aceptan en un tercer borrador, el 12 de enero de 2021.

3. En la fase final el Director General suscribe una tercera MAIN en la cual se añade la justificación de no tener impacto en determinadas materias, familia, infancia y adolescencia, así como igualdad y cambio climático, lo que a su parecer exime de ulteriores trámites. Justifica también no acudir al dictamen del Consejo Económico y Social porque «la disposició projectada no és una regulació directa i estructural de matèria socioeconòmica, laboral i d'ocupació».

4. En fecha 8 de febrero de 2021 el Servicio Jurídico de la Consejería de Administraciones Públicas y Modernización informa favorablemente el Proyecto.

5. En fecha 22 de febrero de 2021 el Director General de Modernización suscribe la cuarta MAIN y un cuarto borrador del Proyecto, atendidos los cambios organizativos operados mediante el Decreto de la Presidenta de las Illes Balears 11/2021, de 15 de febrero, de establecimiento de competencias y estructura orgánica básica de las consejería de la Administración de la Comunidad Autónoma balear, resultando la materia de registros atribuida a la misma dirección general ahora ubicada en la Consejería de Fondos Europeos, Universidad y Cultura.

6. En su virtud, vuelve a emitir informe el Servicio Jurídico, igualmente favorable, el 24 de febrero de 2021, resultando además acreditado el trámite de publicidad por transparencia en el correspondiente apartado organizativo.

7. En fecha 26 de marzo de 2021, el Director General suscribe la quinta MAIN en la que se inserta ya en el marco normativo la nueva estructura organizativa mencionada ya, de acuerdo con el Decreto de la presidenta 11/2021 a su vez modificado mediante el Decreto

de la presidenta 25/2021, incidiendo, precisamente en la Dirección General de Modernización y Administración Digital.

8. Finalmente, el 30 de marzo de 2021, el Servicio de Atención e Información a la Ciudadanía incorpora al expediente un índice completo, y la secretaria general emite un certificado de autorización del Proyecto que se somete a dictamen. En su virtud, el consejero de Fondos Europeos, Universidad y Cultura, al día siguiente, remite a la Presidencia del Govern toda la documentación instando a formular consulta preceptiva sobre el Proyecto.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **Primera**

#### **Legitimación y naturaleza del dictamen**

La Presidenta de les Illes Balears se encuentra legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consell Consultiu es competente para emitirlo, con carácter preceptivo, de conformidad con los artículos 21.a y 18.7 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears.

En efecto, en el presente caso el objeto de esta consulta es un proyecto normativo que regula el Registro Electrónico General de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, al tiempo que modifica puntualmente el Decreto 82/2009. En virtud de ello no cabe duda que dicho proyecto tiene, al lado de una regulación organizativa autonómica, un claro contenido *ad extra* al disponer las reglas de funcionamiento del Registro Electrónico General con incidencia directa en los ciudadanos en general y todas las personas que se relacionan con la Administración a través del Registro.

### **Segunda**

#### **Análisis del procedimiento**

Por lo que respecta al procedimiento de elaboración de este proyecto de decreto, del expediente se desprende que éste se ha iniciado mediante resolución de la Consejera de Administraciones Públicas y Modernización de 8 de julio de 2020, es decir, bajo la vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (con las modificaciones operadas por la STC 55/2018) y de la Ley balear 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears. Por consiguiente, los preceptos contenidos en esta normativa le resultarán de aplicación a su tramitación.

El Consejo Consultivo recuerda aquí también, como hemos expuesto extensamente en anteriores dictámenes (70/2019, 147/2019, 21/2020, 50/2020 y /2021, entre otros), cuál es la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, de acuerdo con la Ley 1/2019, de 31 de enero.

Los antecedentes expuestos conducen a considerar que el procedimiento seguido cumple, en líneas generales, con los trámites esenciales previstos en los artículos 55 y siguientes de la Ley 1/2019, incluida la consulta pública previa.

Con respecto a los restantes trámites, consideramos acreditados en el expediente: la resolución de inicio de la consejera competente; la consulta a consejerías de la Administración autonómica; la fase de audiencia e información pública, realizada en dos ocasiones; el trámite de participación ciudadana; la consulta a los consejos insulares y a los ayuntamientos a través de la FELIB; la fase de informes y dictámenes preceptivos (entre ellos el precepto informe de impacto de género del Instituto Balear de la Mujer); el informe del Servicio Jurídico competente y, finalmente, la *Memoria de Análisis del Impacto Normativo* (MAIN), que se ha elaborado hasta en cinco versiones por el Director General de Modernización y Administración Digital: al inicio del procedimiento (con todos los apartados exigidos en el artículo 60 de la Ley 1/2019, en particular justificación de la regulación y el marco normativo en el que se inserta, así como incluye también la valoración negativa del impacto del proyecto sobre la familia, infancia, adolescencia y sobre la orientación sexual y de género) y al final del procedimiento (donde añade una justificación más extensa de la adecuación del proyecto a los principios de buena regulación e incluye también la valoración de alegaciones y sugerencias formuladas sobre el proyecto, así como concluye favorablemente el procedimiento seguido). En esta MAIN final se incluye también adecuadamente, como un apartado más, la justificación de la ausencia de los informes y dictámenes previstos en las letras *a*, *c* y *d* del artículo 59.1 de la Ley 1/2019) que considera que no son aquí preceptivos, entre ellos, el del CES, por considerar que el proyecto no regula de forma directa o estructural materias socioeconómicas, laborales o de ocupación, en los términos exigidos por el artículo 2.1 *a*) de la Ley 10/2000.

Finalmente, consta también en el expediente que se ha dado cumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia previstas en el artículo 7, letras *c* y *d*, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tal como se expone en el informe jurídico de la Consejería promotora.

Llegados a este punto y una vez analizado el procedimiento seguido en la elaboración de este proyecto normativo, debemos concluir que éste resulta, en líneas generales, conforme a Derecho.

El análisis procedimental suscita en el Consejo Consultivo las siguientes observaciones.

En primer lugar, en las *Memorias de Análisis de Impacto Normativo* se presta nula o escasa atención a la evaluación *ex ante* y *ex post* del proyecto. No hallamos ningún dato de valoración ni cualitativa ni cuantitativa de la implantación de la Administración digital o del registro electrónico en la Administración autonómica, pese a que desde 2010 está regulado en el Decreto 113/2010.

Sobre la evaluación nunca se insistirá suficientemente que el cumplimiento de los principios de buena regulación (en particular, el de eficiencia, calidad y simplificación) la exige. Y ello no es exigencia formal, antes bien se trata de un cambio de paradigma en el ejercicio de potestad reglamentaria que, sin merma de su carácter discrecional, debe

motivar de forma sòlida el cumplimiento de los fines constitucionales y legales de la Administración Pública. La Ley exige eficiencia, calidad y simplificación de las normas reglamentarias y ello no es posible sin una adecuada evaluación antes y después de la elaboración. De otro modo la enunciación de los principios no pasaría de mera proclamación sin garantía.

Así el artículo 50 de la Ley 1/2019 dispone:

#### Article 50

Avaluació i adaptació de la normativa reglamentària vigent als principis de bona regulació

1. Les conselleries competents han d'avaluar els reglaments vigents de la comunitat autònoma pel que fa al compliment dels principis de bona regulació, l'adequació de les normes als objectius previstos i la justificació dels costos, així com les càrregues administratives que comporten aquestes normes.

2. La conselleria competent en matèria de coordinació de la iniciativa legislativa ha de fixar els criteris generals i les prioritats dels processos d'avaluació, així com l'òrgan encarregat de fer públic el resultat de l'avaluació. En tot cas, a més de les normes que prevegin expressament pròpia avaluació, han de tenir caràcter preferent per a l'avaluació les normes reglamentàries de caràcter estratègic per als sectors econòmics i socials, les normes necessàries per a l'efectivitat dels drets socials i les que tenguin impacte en la gestió dels grans recursos econòmics de l'administració pública.

El artículo 13 de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de les Illes Balears, dispone:

#### Article 13

Millora de la regulació

1. S'ha d'impulsar l'avaluació de l'impacte normatiu que té en la societat la regulació ja existent, especialment quant a les conseqüències econòmiques en la ciutadania i el teixit empresarial derivades de la seva aplicació. S'ha d'impulsar la simplificació normativa, la qual cosa implica la revisió sistemàtica de la legislació per tal de garantir la qualitat formal de les normes i el fet que estiguin escrites en termes clars, precisos i accessibles per a la ciutadania. En aquest sentit, s'han d'adoptar mesures que tendeixin a reduir el nombre de normes reguladores i la seva dispersió i s'han de fomentar els texts refosos.

Y más todavía el artículo 24 de la citada Ley exige también la evaluación de organizaciones y servicio con un claro enfoque a la ciudadanía:

#### Article 24 Concepte

L'administració autonòmica i els ens del sector públic instrumental de la comunitat autònoma de les Illes Balears han d'impulsar la cultura de l'avaluació d'organitzacions i serveis com a eina de millora per conèixer-ne la maduresa organitzativa i com a garantia del seu enfocament a la ciutadania. L'avaluació de la qualitat de les organitzacions i els serveis públics persegueix: a) Identificar aquells aspectes i àrees de millora que permetin i afavoreixin l'evolució i el desenvolupament de les organitzacions, mitjançant la millora contínua. b) Mesurar el rendiment de les organitzacions i els serveis públics que es presten a la ciutadania, com també establir mecanismes d'eficiència. c) Assegurar la comparança, la cooperació i la competitivitat dels òrgans, els organismes i les unitats que presten serveis públics. d) Millorar la transparència i fer arribar a la ciutadania, en la seva condició de destinatària de

l'activitat pública, informació sobre els nivells de qualitat prestats. En aquest sentit, es tindrà especialment en compte la transmissió actualitzada d'informació sobre la qualitat dels serveis als representants i les organitzacions socials, en aquells àmbits que siguin de la seva competència.

Todo el grupo normativo precedente apunta a la importancia de la calidad de los servicios públicos con la vista puesta en la ciudadanía y a la evaluación ex ante y ex post de la normativa con el objetivo de alcanzar los principios de buena regulación (y no solo enumerarlos).

A su vez, recientemente, el Consejo de Estado, precisamente en el Dictamen de 18 de marzo de 2021 (45/2021) sobre el proyecto que luego deviene en Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, señala:

Aunque la memoria es, en líneas generales, cuidada y completa —según se ha señalado en apartados anteriores de este dictamen—, llama la atención la escasa atención que presta a la evaluación ex post. Parece al Consejo de Estado que una norma de esta naturaleza, llamada a desempeñar una función esencial en el marco del funcionamiento de las Administraciones públicas, constituye el objeto idóneo para su evaluación posterior, máxime cuando su artículo 2 consagra como principio general el de adaptabilidad al progreso. La única explicación que ofrece la memoria a esta carencia es que la norma «[n]o está incluida entre las normas del Plan [Anual Normativo correspondiente a 2020] que serán objeto de una evaluación ex post», justificación que resulta, a todas luces, insuficiente. En consecuencia, se sugiere reconsiderar la posibilidad de establecer alguna forma especial de evaluación ex post —lo que no depende de su inclusión en el Plan Anual Normativo— o, en su defecto, justificar adecuadamente en la memoria las razones que llevan a descartar esta posibilidad.

En segundo lugar, en la misma línea de análisis de las Memorias aportadas, tampoco se analizan de modo suficiente los impactos de la norma proyectada en aspectos cruciales, de orden socioeconómico, de orden presupuestario y en relación con la igualdad, con especial referencia a las personas discapacitadas. La interferencia del Registro Electrónico General en la vida de las personas, de todo tipo y situación, está fuera de duda y en la Memoria nada se halla en torno a cómo piensa la Administración ayudar a evitar la brecha digital en el ámbito de las personas más avanzadas de edad, o en situaciones de limitaciones de capacidad, de modo que el acceso al Registro puede resultar un inconveniente que reduzca sus derechos y garantías en su relación jurídico-administrativa.

Es cierto que el proyecto excluye regular las Oficinas de Asistencia en Materia de Registros (sobre lo que más adelante nos detendremos) pero ello no significa que no deba valorarse tal decisión en relación con estas personas. Lo que ahora merece crítica del Consejo Consultivo es que en la MAIN (que ha evolucionado a lo largo del procedimiento) no haya mención alguna a estas cuestiones, partiendo de una supuesta igualdad absoluta de bases que no es tal, en tanto que el uso de medios electrónicos y de tecnología digital no está al alcance de todos los ciudadanos por igual.

En tercer lugar, no se señala en la MAIN la modificación del Decreto 82/2009, de 13 de noviembre, de regulación del sistema de quejas y sugerencias sobre los servicios públicos

de la Comunidad Autónoma y la Orden de 1 de agosto de 2014. Aunque el cambio sea relativamente sencillo, establece que sustituye a la Dirección General en materia de calidad de los servicios, extremo que merece una expresa valoración de su origen y fundamento en la MAIN.

No está de más recordar aquí la STS de 12 de diciembre de 2016 (recurso contencioso 903/2014) que señala la insuficiencia de la MAIN como posible vicio de nulidad del reglamento, con fatal desenlace para la Administración (que citamos *in extenso* en nuestro Dictamen 12/2017).

Una consideración de tipo formal debe efectuar este Consejo en relación con la MAIN, y es que el artículo 60.1 de la Ley 1/2019 señala

L'òrgan que tramita el procediment ha d'elaborar una memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, com a document dinàmic, que s'ha d'anar actualitzant amb la incorporació dels aspectes rellevants resultants de les diferents fases de la tramitació, des de l'acord d'inici fins a la finalització del procediment d'elaboració normativa.

La inteligencia del precepto apunta, como ya tenemos dicho, que deben destacarse de algún modo las actualizaciones, que constituyen el dato más relevante nada menos que en un documento calificado como dinámico. No es útil al proyecto ni al ciudadano que consulta el expediente, hallar hasta cinco memorias de idéntica factura y sistemática, sin que se sepa en qué cambia cada una. El formato del contenido viene dado por el apartado 2 del mismo artículo, si bien ello no supone que todas y cada una de las versiones hayan de seguir el mismo esquema. Precisamente por su carácter dinámico y único (nótese que la Ley habla en singular: una memoria) sería lógico pensar que la MAIN útil y válida es la final o última, podríamos decir, que debería incluirse antes del dictamen del Consejo Económico y Social y de este Consejo Consultivo, en su caso.

En resumen, antes de aprobarse el proyecto, en su caso, el Consejo Consultivo considera que deben subsanarse las deficiencias expresadas.

De cara a futuras tramitaciones normativas la Administración activa debería tener en cuenta las precedentes cuestiones para responder debidamente a las exigencias legales que se hallan en la Ley 1/2019 citada (artículos 49, 50, 60 y concordantes).

Así mismo y de carácter general, el Consejo Consultivo reitera la sugerencia que los preceptos que regulan la potestad reglamentaria en la Ley 1/2019 (artículos 48 y siguientes) sean desarrollados adecuadamente, atendiendo a la habilitación reglamentaria de la propia Ley y, naturalmente, al desarrollo sistemático del ordenamiento jurídico.

### **Tercera Competencia y marco normativo**

Desde el punto de vista competencial, atendiendo a que el proyecto tiene por objeto regular el Registro Electrónico General de la Administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears, debemos concluir que es competente para su regulación el Gobierno de les Illes Balears, como ya dijimos al analizar el proyecto del que luego sería el Decreto 113/2010, de 5 de noviembre, de acceso electrónico a los Servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma (Dictamen 159/2010):

2. Interessa recordar ara que l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears dedica el títol II als drets, els deures i les llibertats dels ciutadans de les Illes Balears. En aquest context, l'article 29 disposa:

En l'àmbit de les seves competències, els poders públics de les Illes Balears han d'impulsar l'accés a les noves tecnologies, a la plena integració en la societat de la informació i a la incorporació dels processos d'innovació.

A més, l'article 30.36 de l'Estatut atorga a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva, sens perjudici del que disposa l'article 149.1 de la Constitució, sobre procediment administratiu derivat de les especialitats de l'organització pròpia, i l'article 31 estableix que, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat, li corresponen el desenvolupament legislatiu i l'execució en les matèries següents: d'una banda, el règim jurídic de l'Administració autonòmica (apartat 1); de l'altra, la protecció de dades de caràcter personal respecte dels fitxers de titularitat de les administracions públiques de la comunitat autònoma i dels ens o organismes de qualsevol classe que hi estan vinculats o que en depenen (apartat 14).

També cal tenir en compte, en l'àmbit de la legislació ordinària autonòmica, que la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en l'article 34.1 (drets dels ciutadans), determina que «Els ciutadans, en les relacions amb l'Administració de la Comunitat Autònoma, tenen els drets establerts en aquesta Llei, a més dels que els reconeix la legislació bàsica de l'Estat». Hi afegeix, en l'apartat 2:

L'Administració de la Comunitat Autònoma en la seva actuació ha d'assegurar, mitjançant mesures adequades, l'efectivitat d'aquests drets. Amb aquest objectiu, l'actuació administrativa ha de procurar en la relació amb els ciutadans:

- a) Oferir-los l'accés igualitari als serveis públics.
- b) Facilitar-los un tractament personalitzat i adequat a les seves condicions socials i culturals.
- c) Mantenir-hi una relació activa, de manera que pugui anticipar-se a les seves necessitats i expectatives.
- d) Vetllar per la millora contínua dels serveis i de les prestacions públiques, mitjançant models de gestió enfocats cap a la innovació i l'avaluació dels resultats per part de les persones usuàries.
- e) Prendre en consideració la percepció i les opinions que rebim de les persones usuàries sobre la prestació dels serveis.
- f) Promoure la utilització general de les tècniques i dels mitjans electrònics, telefònics i telemàtics, i assegurar la confidencialitat de les comunicacions.

En darrer terme, la disposició addicional sisena d'aquesta Llei estableix que «els ciutadans de les Illes Balears s'han de poder relacionar amb l'Administració de la Comunitat Autònoma per vies informàtiques o telemàtiques. A aquest efecte, el Govern ha d'establir el marc normatiu que ha de permetre: a) La tramitació total o parcial dels procediments per vies informàtiques o telemàtiques; b) La comunicació directa amb els òrgans i les unitats administratives, com també la formulació de sol·licituds i d'altres manifestacions.»

El marco normativo competencial debe completarse hoy con las leyes básicas estatales que han venido a poner un punto de inflexión fundamental en la materia:

— Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

— Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, tendrán plenos efectos jurídicos (LRJSP).

Estas normas legales han sido objeto ya de las Sentencias del Tribunal Constitucional 110/2018, 55/2018, 132/2018 y 33/2019, que han anulado, interpretado y matizado algunas disposiciones, manteniendo el núcleo central de la regulación de la administración electrónica y, dentro de esa materia, el apartado del registro electrónico.

En atención a lo expuesto, ninguna duda cabe sobre la competencia del Gobierno balear para aprobar este Decreto.

Desde el punto de vista del marco normativo sustancial en el que se inserta el Proyecto debemos añadir:

A) *En el ámbito europeo:*

— Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, denominado Reglamento eIDAS (acrónimo de *Regulation on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market*), se refiere a la identidad digital o electrónica de ciudadanos, empresas y poderes públicos en su interacción electrónica o digital.

— Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público.

— Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1024/2012.

— Directiva (UE) 2019/882 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los requisitos de accesibilidad de los productos y servicios, todavía pendiente de transposición.

B) *En el ámbito estatal:*

— Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

— Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

— Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

— Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

— Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

— Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza.

— Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica.

— Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

— Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.

— Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. Esta es la norma básica que ha desarrollado las leyes también básicas sobre la cuestión las Leyes 39 y 40 de 2015, en cuyo desarrollo, en punto a registro electrónico, dispone:

#### Artículo 37. Registro electrónico.

1. Las Administraciones Públicas dispondrán de registros electrónicos para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, que deberán ser plenamente interoperables de manera que se garantice su compatibilidad informática e interconexión en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y en el artículo 60 de este Reglamento.

2. Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General en el que hará el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente. Los organismos públicos y entidades de derecho público 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 a la que estén vinculados o de la que dependan.

3. Los registros electrónicos admitirán:

a) Documentos electrónicos normalizados correspondientes a los servicios, procedimientos y trámites que se especifiquen conforme a lo dispuesto en la norma de creación del registro, cumplimentados de acuerdo con formatos preestablecidos.

b) Cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta de los mencionados en el párrafo anterior dirigido a cualquier Administración Pública.

4. De acuerdo con el artículo 16.8 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, no se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación. En estos supuestos, el órgano administrativo competente para la tramitación del procedimiento comunicará esta circunstancia al interesado e informará de los requisitos exigidos por la legislación específica aplicable

#### Artículo 38.

[...]

2. Las anotaciones en el Registro General de la Administración General del Estado tendrán plena eficacia y validez para todas las Administraciones Públicas.

#### Artículo 39. Presentación y tratamiento de documentos en registro.

1. Las Administraciones Públicas podrán determinar los formatos y estándares a los que deberán ajustarse los documentos presentados por las personas interesadas en el registro siempre que cumplan con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y normativa correspondiente.

2. En el caso de que se detecte código malicioso susceptible de afectar a la integridad o seguridad del sistema en documentos que ya hayan sido registrados, se requerirá su subsanación al interesado que los haya aportado de acuerdo con lo previsto en el artículo 14.3 de este Reglamento.

3. Los documentos en soporte no electrónico se presentarán a través de las oficinas de asistencia en materia de registros. Cuando se presenten documentos originales o copias auténticas en soporte no electrónico, desde el momento en que sean digitalizados conforme a lo dispuesto en las correspondientes normas técnicas de interoperabilidad, tendrán la consideración de copia electrónica auténtica de documento en soporte papel con la misma validez para su tramitación que los documentos aportados en soporte papel, conforme a las previsiones del artículo 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4. Cuando el tamaño de los documentos registrados exceda la capacidad que se determine para el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), su remisión a la Administración y órgano al que van dirigidos podrá sustituirse por la puesta a disposición de los documentos, previamente depositados en un repositorio de intercambio de ficheros.

En ámbito de la Administración General del Estado dicho repositorio de intercambio de ficheros será de titularidad pública y tanto los documentos depositados como los datos que estos contengan no podrán ser utilizados para fines distintos a los previstos en la normativa que regule el procedimiento para el que han sido objeto de registro.

5. Los documentos presentados en las oficinas de asistencia en materia de registro serán devueltos a las personas interesadas inmediatamente tras su digitalización o, en caso contrario, se les aplicará lo previsto en el artículo 53 de este Reglamento.

6. El archivo de los documentos intercambiados por registro corresponderá al órgano competente para la tramitación del procedimiento, de acuerdo al plazo que determine su normativa.

Este Reglamento de ejecución de las leyes citadas dispone los siguientes principios de aplicación a todos los servicios electrónicos del sector público, incluidos claro está, el registro electrónico:

Artículo 2. Principios generales.

El sector público deberá respetar los siguientes principios en sus actuaciones y relaciones electrónicas:

a) Los principios de neutralidad tecnológica y de adaptabilidad al progreso de las tecnologías y sistemas de comunicaciones electrónicas, para garantizar tanto la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas necesarias para relacionarse con las Administraciones Públicas por parte de las personas interesadas y por el propio sector público, como la libertad para desarrollar e implantar los avances tecnológicos en un ámbito de libre mercado. A estos efectos, el sector público utilizará estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado.

Las herramientas y dispositivos que deban utilizarse para la comunicación por medios electrónicos, así como sus características técnicas, serán no discriminatorios, estarán

disponibles de forma general y serán compatibles con los productos informáticos de uso general.

b) El principio de accesibilidad, entendido como el conjunto de principios y técnicas que se deben respetar al diseñar, construir, mantener y actualizar los servicios electrónicos para garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso de las personas usuarias, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores.

c) El principio de facilidad de uso, que determina que el diseño de los servicios electrónicos esté centrado en las personas usuarias, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio.

d) El principio de interoperabilidad, entendido como la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos.

e) El principio de proporcionalidad, en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones electrónicos.

f) El principio de personalización y proactividad, entendido como la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos.

### *C) En el ámbito autonómico*

— Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

— Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de les Illes Balears.

— Ley 1/2019, de 1 de febrero, del Gobierno de las Illes Balears.

— Decreto 113/2010, de 5 de noviembre, de acceso electrónico a los Servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

— Decreto 82/2009, de 13 de noviembre, por el cual se regula la gestión de las quejas y sugerencias sobre el funcionamiento de los Servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma.

— Decreto 49/2018, de 21 de diciembre, sobre el uso de lenguas oficiales en la Administración de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears.

— Decreto de la presidenta de les Illes Balears 25/2021, de 8 de marzo, de estructura orgánica básica de las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

El Dictamen del Consejo de Estado de 18 de marzo de 2021 expresa de modo certero y resumido el marco normativo en estos términos que asumimos íntegramente:

Muchas de sus previsiones se trasladarían «miméticamente» a la Ley 39/2015 y a la Ley 40/2015 (dictamen núm. 275/2015), aunque con una perspectiva novedosa: según aclara la exposición de motivos de la Ley 39/2015, «la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración

sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados».

Como explica la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, anteriormente citada, la Ley 39/2015 consolidó la implantación del uso de medios electrónicos en la organización y procedimientos administrativos. Así, se reconoce el derecho de los interesados a relacionarse con la Administración a través de un punto de acceso general electrónico (artículo 13) y a recibir asistencia en el uso de medios electrónicos (artículos 12 y 13). Permite la representación mediante comparecencia electrónica (artículo 5), regula los sistemas de identificación y firma de los interesados (artículos 9 y 10), la obligación de determinados sujetos de relacionarse con la Administración por medios electrónicos (artículo 14) y la práctica de notificaciones por medios electrónicos (artículos 41 y 43). Obliga a las Administraciones públicas a disponer de un registro general de apoderamientos (artículo 6), un registro electrónico general (artículo 16) y un registro de funcionarios habilitados para asistir a los interesados en materia de identificación y firma electrónica (artículo 12). Extiende el formato electrónico a los documentos administrativos y sus copias (artículos 26 y 27), a los actos administrativos (artículo 36) y a los expedientes (artículo 70); regula el archivo electrónico único (artículo 17) y las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto (artículo 28). En fin, en cuanto al medio en que se desarrollan las relaciones, la ley se refiere a «sede electrónica» (artículos 5, 6, 16, 24, 31, 32, 41, 42, 43, 53, 66, 83 y 131), el «portal web» (artículos 21 y 133) y el «punto de acceso general electrónico» (artículos 13, 43 y 53.1).

Por su parte, la Ley 40/2015 consagra el principio de relación de las Administraciones públicas por medios electrónicos (artículo 3) y regula los conceptos de sede electrónica (artículo 38) y portal de internet (artículo 39). Desarrolla los sistemas de identificación de las Administraciones públicas (artículo 40), la actuación administrativa automatizada (artículo 41) y los sistemas de firma electrónica (artículos 42 y 43, además del requisito de interoperabilidad ex artículo 45). También regula los intercambios de información en entornos cerrados de comunicación (artículo 44) y el archivo electrónico de documentos (artículo 46). En materia de relaciones electrónicas entre Administraciones públicas, establece reglas específicas para las transmisiones de datos (artículo 155) y de tecnología (artículo 158), desarrolla reglas para la reutilización de sistemas y aplicaciones (artículo 157) y remite a las normas técnicas del Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad (artículo 156).

Los artículos de ambas leyes son sumamente detallados, hasta el punto de que se ha hablado de una regulación legal de «carácter reglamentista» (en este sentido, dictámenes del Consejo de Estado núms. 274 y 275/2015). También el Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 55/2018, se refirió a la «extensa y detallada regulación» de la Ley 39/2015 (en particular en materia de registro electrónico de apoderamientos).

A consecuencia de lo anterior, la estructura del grupo normativo aplicable presenta una morfología muy particular, con dos leyes de cabecera muy detalladas en su regulación y una única norma reglamentaria a la que queda escaso margen de desarrollo. Además, resulta evidente que la exhaustiva regulación de las leyes de 2015 ha permitido que la transformación digital de la Administración avanzara y se implantara sin necesidad de aprobación de la norma reglamentaria. Por este motivo, como dice expresivamente la memoria, el objetivo actual no es implantar los medios electrónicos que posibiliten el funcionamiento del sector público por medios electrónicos, sino «que la actual Administración digital requiere de instrumentos jurídicos como los previstos en la norma y enfoque estratégico por parte de las

organizaciones para orientar cómo afrontar estos objetivos cumpliendo las funciones que tienen atribuidas y reasignando, en su caso, medios existentes a nuevos fines».

Llegados a este punto, la conclusión que se obtiene es que la materia de registro electrónico, que forma parte del procedimiento administrativo en la que concurren normativa básica estatal y normativa autonómica de desarrollo, corresponde en el ámbito de la Comunidad Autónoma al Govern de les Illes Balears. Y de conformidad con el Decreto de la Presidenta de las Illes Balears 11/2021, de 15 de febrero, que estructura las Consejerías de la Administración autonómica (y su modificación por el Decreto de la Presidenta 25/2021, de 8 de marzo) corresponde su impulso a la Consejería de Fondos Europeos, Universidad y Cultura.

#### **Cuarta**

### **Estructura y contenido del proyecto. Observaciones genéricas**

La estructura del Proyecto examinado es la siguiente:

Preámbulo

Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 1 a 8)

Con esta rúbrica figuran el objeto de la norma, el ámbito de aplicación subjetivo, algunas definiciones, la regulación de registros electrónicos específicos, la coordinación y gestión del registro electrónico general, las «funciones» del registro, unas denominadas «garantías técnicas» y la protección de datos.

Capítulo II. Funcionamiento (artículos 9 a 14)

En este capítulo se regulan el acceso al registro; el cómputo de plazos; interrupciones e incidencias técnicas; solicitudes, escritos o comunicaciones que pueden rechazarse; presentación de documentación complementaria de las solicitudes, escritos o comunicaciones; y el justificante electrónico de presentación.

Disposiciones adicionales

Primera. Uso de lenguas oficiales; para lo que sin más añadido se remite al artículo 21 del Decreto 49/2018.

Segunda. Oficinas de asistencia en materia de registros, (OAMR) que remite a otro decreto para su regulación.

Disposición transitoria única. Asunción de funciones de asistencia en materia de registros; las actuales oficinas de registro asumirán transitoriamente el rol de OAMR.

Disposición derogatoria única. Normas que se derogan; aparte de la derogación implícita, como lex posterior, solamente se derogan los capítulos III i IV del Decreto 113/2010, de 5 de noviembre.

Disposición final primera. Modificación del Decreto 82/2009, de 13 de noviembre; sustituyendo el órgano competente en materia de calidad de los servicios por el competente en materia de atención e información ciudadana.

Disposición final segunda. Entrada en vigor; que se dispone al día siguiente de su publicación.

El Consejo Consultivo, con carácter previo a un análisis más pormenorizado de algunos preceptos, debe realizar unas observaciones de conjunto al Proyecto.

La digitalización de la Administración es una constante normativa desde antiguo. Sin perjuicio de antecedentes más remotos, ya en la Ley 30/1992 (artículos 38 y 45, por ejemplo) se realizan tímidos intentos de automatización en función del estado tecnológico del momento. A esta Ley le sigue el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, regulador de utilización de técnicas electrónicas por la Administración estatal y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, para los medios electrónicos en las notificaciones.

El segundo gran hito normativo se halla en la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ley que generaliza las posibilidades de la Administración electrónica y a cuyo amparo muchas organizaciones públicas empiezan o profundizan en dicha digitalización.

El tercer estadio lo constituyen las Leyes 39 y 40 de 2015 referidas, que propugnan un cambio de paradigma: la digitalización ya no es voluntaria, sino obligatoria para las Administraciones Públicas, y para gran parte de personas. Así el artículo 14 es la base en la que se asienta gran parte de la digitalización:

Artículo 14. Derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas.

1. Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.

2. En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, al menos, los siguientes sujetos:

a) Las personas jurídicas.

b) Las entidades sin personalidad jurídica.

c) Quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria, para los trámites y actuaciones que realicen con las Administraciones Públicas en ejercicio de dicha actividad profesional. En todo caso, dentro de este colectivo se entenderán incluidos los notarios y registradores de la propiedad y mercantiles.

d) Quienes representen a un interesado que esté obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración.

e) Los empleados de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público, en la forma en que se determine reglamentariamente por cada Administración.

3. Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su

capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios.

La Administración autonómica, a su modo, ha seguido estos hitos. En primer lugar, el artículo 34 y la disposición adicional sexta de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, del régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, todavía en vigor, establecen:

Artículo 34. Principios generales

[...]

2. La Administración de la comunidad autónoma en su actuación debe asegurar, por medio de las medidas adecuadas, la efectividad de estos derechos. Con este objetivo, la actuación administrativa debe procurar en la relación con los ciudadanos:

[...]

f) Promover la utilización general de las técnicas y de los medios electrónicos, telefónicos y telemáticos, asegurando la confidencialidad de las comunicaciones

Disposición adicional sexta. Los ciudadanos de las Illes Balears se han de poder relacionar con la Administración de la comunidad autónoma por vías informáticas o telemáticas. A estos efectos, el Gobierno ha de establecer el marco normativo que permita: a) La tramitación total o parcial de los procedimientos por vías informáticas o telemáticas. b) La comunicación directa con los órganos y las unidades administrativas, así como también la formulación de solicitudes y demás manifestaciones

En su desarrollo se halla precisamente el aún vigente Decreto 113/2010 que ahora solo parcialmente se deroga.

Posteriormente, debe citarse la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, la cual realiza un tímido avance en materia de administración electrónica a la que dedica los artículos 7 a 12, basándose en la regulación de la Ley estatal 11/2007, en determinados procedimientos y en la voluntariedad y posibilidad de medios. De hecho, el registro electrónico ya aparece en dicha Ley en los siguientes términos:

Artículo 8. Sistema de registro electrónico.

1. La Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears regulará reglamentariamente el registro electrónico, que debe permitir a la ciudadanía presentar por medios electrónicos sus solicitudes, escritos y comunicaciones.

2. El registro electrónico de la administración autonómica puede recibir solicitudes, escritos o comunicaciones dirigidos a otras administraciones, de acuerdo con lo que establecen la normativa básica de procedimiento administrativo y los convenios de colaboración, que, a este efecto, se suscriban.

Lo cierto es que permanece hasta hoy el Decreto 113/2010 (que ya se adapta a la Ley 11/2007, pero no a la Legislación vigente).

Como queda expresado, nos hallamos ante un proceso de digitalización permanente, con regulaciones parciales que han modernizado la Administración.

La regulación más actual, el Real Decreto 203/2021, se ha publicado ya en trámite casi final de elaboración del proyecto ahora examinado, lo cual probablemente influye

sobremanera en determinadas indefiniciones o inexactitudes que luego veremos con más detalle.

El Consejo Consultivo recomienda una reflexión profunda sobre si el proyecto debe sufrir un replanteamiento general a la luz de este Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (lo que exige desde luego una nueva tramitación) o si se justifica mantenerlo so pena de que deje sin resolver muchas cuestiones pendientes de la Administración electrónica en las Islas Baleares, con merma en cierto sentido de la eficiencia y de la seguridad jurídica. Se asienta nuestro parecer sobre la base que el proyecto, al detenerse en la regulación del registro electrónico general, deja de lado toda una serie de apartados del Reglamento de ejecución citado que se plasman como aspectos inescindibles del mismo reglamento.

Algunos de los elementos que quedan extramuros del proyecto y que exigen también regulación autonómica son:

- Los portales de internet.
- Las sedes electrónicas.
- El procedimiento administrativo por medios electrónicos (actuación automatizada, identificación y firma electrónicas, tanto de la Administración como de las personas interesadas, intercambio electrónico de datos, la representación, las notificaciones, entre otros).
- El expediente administrativo electrónico (y el documento electrónico y su copia, así como el sello electrónico de órgano).
- El archivo electrónico único de documentos.
- Relaciones interadministrativas e interorgánicas por medios electrónicos.
- Transferencia y uso de tecnologías.
- Las especialidades por la materia (también en el caso autonómico se dan los procedimientos tributarios ligados a la Agencia Tributaria de las Illes Balears).
- Las oficinas de asistencia en materia de registros, en el propio Proyecto se remiten a un decreto posterior sin perjuicio de ya asignar transitoriamente su papel a las actuales oficinas de registro, sin que ello tenga justificación ni lógica.

Todos estos aspectos están interrelacionados y abordarlos conjuntamente en la norma reglamentaria parece lógico, atendidos también los requerimientos tecnológicos que presuponen un sistema ordenado y organizado de actuación de cada órgano o ente administrativo.

De hecho, el Consejo de Estado, en el Dictamen antes citado, valora favorablemente la regulación global de la administración electrónica estatal aunando tanto aspectos más puramente organizativos como otros procedimentales (desarrollando pues incluso dos leyes la LPACAP y la LRJSP) y lo hace en estos términos:

El texto sometido a consulta merece, en líneas generales, un juicio favorable a este Consejo de Estado. En primer lugar, como se ha adelantado, resulta particularmente oportuno unificar las distintas normas sobre funcionamiento del sector público por

medios electrónicos en un único cuerpo normativo, a fin de evitar la dispersión y facilitar su conocimiento. En segundo lugar, los ministerios proponentes han hecho un notable esfuerzo de sistematización, así como de aclaración de los conceptos técnicos cuya intelección podía resultar compleja para los interesados. Como dice la memoria, el texto proyectado «retoma la buena praxis» de la anterior Ley 11/2007, e incluye, en su parte final, un anexo terminológico para facilitar la comprensión de la terminología técnica. Sin perjuicio de las observaciones que posteriormente se formularán al anexo, puede concluirse que esta técnica resulta útil para el operador jurídico y facilitará el conocimiento y aplicación de la norma. En fin, a todo lo anterior se añade el decidido esfuerzo por impulsar el desarrollo y modernización de las Administraciones públicas y facilitar el uso de las nuevas tecnologías por los interesados en el procedimiento, aspectos que contribuirán, sin duda, a agilizar los trámites y a mejorar la eficiencia en el procedimiento administrativo.

Ahora bien, aunque fragmentaria, es lo cierto que no puede tildarse de ilegal la propuesta reglamentaria, formalmente considerada, siempre que, como hemos avanzado al evidenciar los defectos de la MAIN, se justifiquen los principios de buena regulación (ordenados en el artículo 49 de la Ley balear 1/2019).

Por último y fundamental para abordar la materia regulada, aunque se proponga hacer de modo fragmentario, es la perspectiva de los derechos de la ciudadanía (en término omnicompreensivo que utilizamos aquí incluyendo todo tipo de personas o entes sin personificación con carácter de interesadas ante la Administración pública y con motivo del ejercicio de una potestad administrativa).

Ello no debe perderse de vista porque se corre el riesgo de centrarse exclusivamente en aspectos organizativos y técnicos, orillando o quizá encorsetando los derechos de los particulares ante la Administración.

Y en ese modo de proceder no puede estar de acuerdo el Consejo Consultivo al situar en sus justos términos esos derechos largamente consolidados a partir de la legislación administrativa de 1954, 1956 y 1958 y cuyo culmen se halla en la Constitución Española de 1978 (artículos 23, 29, 103, 105 i 106.1) y han continuado las leyes posteriores y ya citadas (tanto la Ley 30/1992 y la Ley 4/1999 como las vigentes Leyes 39/2015 y 40/2015). Esta legislación ha acentuado los derechos del ciudadano ante la Administración, como ciudadano y como interesado en un procedimiento, lo que son posiciones jurídicas distintas que tienen una importancia capital.

En el proyecto, ahora considerado en conjunto, no se distingue bien cuándo se trata de normas organizativas (que exigen atención principalmente a los directivos y empleados públicos) o de normas *ad extra* cuya plasmación incide directa o indirectamente en los derechos de los particulares. La importancia para las relaciones del administrado (dicho sea como término omnicompreensivo) con la Administración del Registro electrónico general es clara; el registro es la puerta de entrada de la mayoría de relaciones entre administrados y entes públicos (una solicitud, un recurso, una declaración responsable, una comunicación previa requieren siempre de registro); por su parte, el registro como tal puerta de entrada es la «zona» de la Administración visitada por cualquiera, por cualquier ciudadano al margen de su condición, también, por supuesto de las personas físicas que pueden no actuar con medios electrónicos. El proyecto, al dejar fuera las OAMR, parece postergar la regulación de estos procedimientos personalizados (presenciales y en papel).

Ello, que en apariencia tendría sentido, a la hora de la verdad es inconsistente porque es la misma oficina (al menos transitoriamente) y con los mismos procesos la que conectará el registro físico, presencial con el registro electrónico desconociendo por lo demás que de las Leyes se desprende ahora un procedimiento administrativo (o al menos un expediente) completamente electrónico.

El Consejo Consultivo reconoce cierta complejidad en esta transición (de hecho, también la experimenta) aunque debe abordarse y a favor de la ciudadanía, sirviendo a los intereses generales como marca. Es más, la Administración debe afrontar la brecha digital que sufren una parte de los particulares; por ejemplo, personas físicas con bajo nivel de formación, o con pocos recursos o con déficits cognitivos por edad o enfermedad. Todas estas personas son ciudadanos que deben ser atendidos sin excepción. El proyecto olvida por completo estas cuestiones reemitiéndose a un futuro, mientras, de hecho, la brecha digital ya se está produciendo y la Administración autonómica, al diferir su respuesta, está postergando los derechos de esta parte de la ciudadanía. Y en apoyo de lo que llevamos dicho, hay que citar, tanto el Estatuto de Autonomía de 2007 (artículos 14, 15.2, 19, 28 y 29) como la Ley balear 4/2011 que dispone al respecto:

Artículo 3. Principios generales.

Son principios que informan la buena administración y el buen gobierno:

a) Orientación a la ciudadanía: La ciudadanía y la satisfacción de sus necesidades reales son la razón de ser de la administración pública. Los servidores y las servidoras públicos tienen que actuar en el ejercicio de sus funciones con voluntad de servicio a la sociedad y tienen que perseguir siempre el interés general. Asimismo, mantendrán la imparcialidad y la equidad en el trato, el servicio y la administración de los intereses de la ciudadanía.

[...]

Artículo 4. Información a la ciudadanía.

1. La Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears y los entes del sector público instrumental tienen que garantizar a la ciudadanía el derecho a la información administrativa, como primer peldaño del concepto de acceso, y, en general, el derecho a tener información y a conocer las actuaciones y las iniciativas de actuación pública que emprende en virtud del ejercicio de sus competencias y los servicios públicos que ofrece.

2. En el ejercicio de este derecho se tienen que respetar los principios de igualdad, universalidad y accesibilidad, con especial atención al acceso a la información por las personas con discapacidades.

3. La Administración de la comunidad autónoma y los entes del sector público instrumental desarrollarán los medios electrónicos más adecuados para ejercitar este derecho a la información, además de habilitar los medios pertinentes para que se pueda ejercitar también de manera presencial y telefónica.

[...]

En términos similares lo ha expresado señaladamente el Consejo de Estado:

La preocupación por agilizar el procedimiento administrativo sin descuidar los derechos del ciudadano ha sido una constante en las leyes administrativas. Ya la exposición de motivos de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, se refería a la exigencia de un procedimiento rápido, ágil y flexible, que

permita dar satisfacción a las necesidades públicas, sin olvidar las garantías debidas al administrado y destacaba el valor de «los preceptos relativos a la normalización de documentos; racionalización, mecanización y automatización de los trabajos en las oficinas públicas».

El uso de los nuevos soportes electrónicos constituye —como se ha dicho— un medio ideal para agilizar el procedimiento administrativo, y así lo reconocieron, sucesivamente, las leyes 30/1992 y 39/2015. Este proceso de racionalidad y eficiencia debe ser respetuoso con los derechos y las garantías de los ciudadanos.

Aunque la norma proyectada es, en líneas generales, garantista —especialmente con los derechos de los interesados que no están obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos— se advierte una tendencia a excepcionar algunas normas básicas del Derecho administrativo, señaladamente el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este punto, resulta indispensable partir de una constatación previa: lo que se regula en el real decreto proyectado es el medio de la actuación de la Administración y no su contenido. Ciertamente, esta distinción, nítida en el plano teórico, puede desdibujarse en la práctica, como sucede cuando se regulan aspectos novedosos como la actuación administrativa automatizada (artículo 41 de la Ley 40/2015 y artículo 13 del proyecto). Sin embargo, aun en estos casos, es importante no perder de vista que el objeto del real decreto proyectado es ordenar un medio de la actuación de la Administración.

Y más todavía, la Ley autonómica 3/2003 (con el apartado 3 introducido por la Ley 12/2010) dispone:

Artículo 37. Derecho de presentación de escritos y documentos.

1. Cualquier ciudadano tiene derecho a presentar escritos y documentos en cualquier registro dependiente de la Administración autonómica, así como a obtener constancia de dicha presentación. Los encargados de los registros no podrán limitar o impedir la presentación por razones formales o derivadas del contenido del escrito, salvo en el caso de que del mismo documento no puedan extraer la información mínima necesaria para su tramitación.

2. Los ciudadanos tienen derecho a no presentar aquellos documentos que ya obren en poder de la Administración autonómica; no obstante, los ciudadanos deberán identificar el expediente en el que se halle el documento. Reglamentariamente se concretarán las formas de ejercicio de este derecho.

3. Los ciudadanos tienen derecho a realizar por vía telemática los trámites necesarios para acceder a una actividad de servicios y a su ejercicio.

## **Quinta** **Observaciones esenciales**

En el contexto de cuanto antecede, una vez examinado el Proyecto en ciernes el Consejo Consultivo formula las siguientes consideraciones con *carácter esencial*:

1. En relación con *el Preámbulo*, en línea con lo que llevamos expuesto, debe formularse de forma más acabada el marco normativo en el que se inserta (por ejemplo, ni siquiera se citan las leyes autonómicas que integran la normativa de cabecera en esta materia (significativamente, la Ley 3/2003, y la Ley 4/2011, aunque puedan entenderse en parte superadas por la legislación básica estatal. Por otro lado, fruto de la mayor justificación

de los principios de accesibilidad e inclusión debe constar alguna referencia que mejore la propuesta normativa. Por último, deberá adecuarse la fórmula promulgadora según sea el resultado de la aprobación del Consejo de Gobierno.

### *2. Con relación al artículo 1, sobre el objeto del Proyecto.*

Consideramos que con carácter previo la Consejería promovente debe resolver el debate sobre si el Registro Electrónico General de la Administración (nótese que se escribe en mayúsculas y que no se define lo que es en ningún precepto) solamente es un sistema electrónico y un registro administrativo o si también es una unidad administrativa y un órgano administrativo. Son cuestiones que durante las alegaciones se han debatido y no quedan claras en el texto proyectado.

La voluntad de la ley es que ya no hay registros por órganos administrativos sino por administraciones públicas, o mejor, entes públicos de todo tipo que actúan en el ámbito del Derecho administrativo y ejercen potestades administrativas. Eso no impide claro está que quede constancia, de los documentos que se remitan entre órganos y administraciones, puesto que están interconectados todos los registros.

Por otro lado, la generalidad de documentos electrónicos, solicitudes, escritos y comunicaciones a registrar, según el artículo 37 del Real Decreto 203/2021 (reglamento básico estatal), no se compadece con las limitaciones de este artículo (apartado 4º) tanto en relación con la exclusión de las «comunicaciones internas entre órganos de la Administración general y entre esta y organismos autónomos, entidades públicas empresariales y consorcios. Lo que sea «comunicación interna» no lo señala el proyecto ni lo distingue de los otros casos en que sean registrables. No hay que olvidar que la diversidad de entes y de potestades administrativas exige que quede constancia de fecha y hora y contenido de muy diferentes tipos de documentos (sean electrónicos o físicos en papel).

No resulta útil, así mismo, el apartado 5º del artículo que exceptúa unos procedimientos sin señalar cuáles son. Si la normativa es específica e incompatible no cabe duda que no sería de aplicación el Registro Electrónico General; ahora bien, puede y debe enunciarlos para así cumplir con el mínimo de seguridad jurídica exigible.

El apartado 6º debe reputarse superfluo, en parte y en parte ilegal, porque el reglamento no es instrumento normativo adecuado para establecer el entero régimen jurídico del Registro Electrónico General (REG).

### *3. En relación con el artículo 2, ámbito de aplicación subjetivo.*

Al margen de mejorar la rúbrica (mejor ámbito subjetivo de aplicación), estos preceptos, que resultan fundamentales para la regulación propuesta, merecen atención especial. El proyecto pretende crear un Registro «único y común» a los órganos y unidades de la Administración general «así como a sus organismos autónomos, entidades públicas empresariales y consorcios, que ejercen potestades administrativas». En cambio, excluye las sociedades mercantiles y las fundaciones, entidades públicas con personificación jurídica privada. Además, excluye entes estatutarios como el Consejo Económico y Social (que tiene una personificación legal como órgano estatutario) y este mismo Consejo

consultivo que, aunque sin personalidad jurídica, tiene autonomía funcional y es también administración pública, de naturaleza consultiva ambos entes.

Estas opciones normativas no se justifican, no coinciden con el artículo 37.2 del RD 203/2021 y, además, dejan en un estado de indefinición a las sociedades mercantiles y a fundaciones privadas de titularidad pública.

En primer lugar, no se explica bien cómo será único y común y cómo funcionará entre la diversidad de entes públicos y además cómo se compaginará con la existencia de registros electrónicos específicos, cuando se autoricen o, ya mismo, puesto que de facto están funcionando en algunos casos.

En segundo lugar, entre las entidades que quedan fuera sociedades mercantiles y fundaciones en mano pública. Estas entidades, con fines muy diversos, pueden necesitar el registro electrónico administrativo (por ejemplo, la Fundació per als Estudis Superiors de Música i Arts Escèniques o la Fundació Institut Socioeducatiu s'Estel están ejerciendo potestades administrativas, independientemente de sus propias relaciones con la Consejería de adscripción y con otros entes administrativos. Por tanto, también estas entidades pueden tener acceso al Registro Electrónico, bien sea general o específico, cuestión de menor trascendencia si al final todos están interconectados y sus relaciones telemáticas no entorpecen las actuaciones o procedimientos administrativos.

En tercer lugar, no parece que el REG se «imponga» como único y común a todos los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales y a los consorcios, entes personificados que precisamente pretenden una mayor autonomía de gestión y agilidad. Por lo demás si se permiten registros específicos para organismos autónomos y EPE ya el REG deja de ser único y común.

En cuanto a la no mención del Consejo Económico y Social y de este Consejo Consultivo y, en su día, a otros órganos estatutarios que tienen un régimen jurídico legalmente establecido corresponde a la normativa propia establecer el modo de Registro electrónico. En el caso de este Consejo, el Reglamento de organización y funcionamiento (Decreto 38/2020, de 28 de diciembre) ya prevé que el registro electrónico estará en la sede electrónica propia de la que debe disponer «de acuerdo con los medios que le facilite la Comunidad Autónoma». Estos medios pueden ser técnicos (con el establecimiento de un registro electrónico único y específico para el Consejo) o bien de tipo financiero y presupuestario (con la dotación de alguna partida adecuadamente para la contratación de la correspondiente plataforma). El Proyecto podría hacer uso de una disposición similar a la del RD 203/2021 (disposición adicional quinta) estableciendo una vía de «adhesión» mediante convenio o protocolo de colaboración. En todo caso, no es procedente que por medio del decreto en ciernes se venga a modificar la normativa de estos órganos estatutarios, entre otras cosas, porque no han sido oídos durante el procedimiento.

#### *4. En cuanto al artículo 3 del Proyecto (definiciones).*

Aunque es plausible introducir un precepto de definir términos en un reglamento de esta naturaleza debemos advertir: *a)* que cabrían otras muchas definiciones en este artículo (sello electrónico, asistente de tramitación en línea, sede electrónica, firma electrónica, OAMR, entre otras); *b)* no es útil la terminología «organismos públicos vinculados o

dependientes» para los registros específicos porque no casa con la definición del artículo 4 ya que allí habla de «organismos autónomos y entidades públicas empresariales» y tampoco se ajusta al artículo 37.2 del Reglamento citado de 2021 que expresa «organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes»; c) así mismo no debe utilizarse el término «pueden realizarse» referido a los trámites telemáticos porque confunde al destinatario de la norma ya que, en principio, «deben» realizarse en el Registro Electrónico (sea directamente en la sede electrónica o en la OAMR u oficina que la sustituya), al menos, este es el sentido que debe darse al artículo 9.

De hecho, la terminología «vinculados o dependientes» proviene del campo económico-financiero y contable tal como se corrobora con la Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público.

#### *5. Sobre el artículo 4 (registros Electrónicos específicos, REE)*

La norma proyectada solamente autoriza REE en caso de organismos autónomos y EPE. Deja fuera, como ya hemos dicho, los órganos estatutarios (lo que es correcto aunque debería mencionarse su existencia en una disposición adicional) y los consorcios (que pueden ejercer potestades administrativas, por ejemplo, el Consorcio de Recursos Sociosanitarios y Asistenciales, el Consorcio de Transportes de Mallorca, para señalar dos casos paradigmáticos). Por lo demás no puede descartarse autorizar REE para otros entes públicos, aunque sean de personificación jurídica privada. Al menos las fundaciones en mano pública (ya hemos dado ejemplos) pueden necesitar la gestión de un REE y la legislación no impide su creación y utilización.

#### *6. En relación con el artículo 5 (coordinación y gestión del REG)*

En el apartado 3 se prevé que «el órgano competente para resolver un procedimiento administrativo lo es también para resolver las dudas o las discrepancias derivadas de la recepción electrónica de los documentos relativos al procedimiento de que se trate». La regulación pretende con razón distinguir la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos de los trámites de registro general, al modo como ha sido hasta ahora. En esta nueva etapa el REG pasa a ser centralizado, electrónico y con unas características técnicas que se pretenden adaptables a la multitud de procedimientos. Ello no está exento de dudas y discrepancias que deberá resolver, en cuanto al procedimiento, el órgano instructor o la unidad tramitadora en primera línea, sin perjuicio de tener trascendencia en la resolución del procedimiento o en ulteriores actuaciones (recursos, revisión de oficio, recurso contencioso...). Por tanto, debe corregirse la mención única al órgano para resolver y debe aclararse que es «recepción electrónica de los documentos» porque esto puede ser tanto en el ámbito de entrada como en el de salida de documentos (uno remite y otro recibe igualmente).

#### *7. En relación con el artículo 8 (protección de datos).*

No se fundamenta la distinción entre responsable del tratamiento de los datos y encargado del tratamiento de los datos. Los datos son incluidos en ficheros y estos se tratan por las diferentes unidades que tramitan los procedimientos. Responsable del tratamiento o

encargado del tratamiento es el órgano que utiliza los datos y los gestiona. La Comunidad Autónoma como persona jurídica única es la responsable del tratamiento y deberá tener un delegado de protección de datos de acuerdo con las previsiones de la legislación. La Dirección General de Modernización y Administración digital, establece la tecnología informática y telemática del Registro, pero no es encargado ni responsable de tratamiento de los datos, a menos que el Registro sea per se un órgano administrativo que a su vez gestiona algunos procedimientos (lo que no parece que suceda con el proyecto).

#### *8. En relación con el artículo 9 (acceso al REG)*

Lo que denomina la Consejería «acceso» es en realidad algo más; se trata del acceso, la identificación y la presentación del documento (solicitud, escrito, comunicación) que interese o se haya requerido a una persona.

Considera el Consejo Consultivo que estamos ante una pieza esencial del nuevo sistema de funcionamiento, lo cual merece un esfuerzo de claridad en la regulación que permita un funcionamiento adecuado. Para ello es imprescindible reformular el precepto teniendo en cuenta los siguientes elementos:

*a)* El acceso se realiza mediante identificación (y el artículo 9 de la Ley 39/2015 y el RD 203/2021 determinan lo que ello significa y exige) de la persona.

*b)* Después del acceso tal como prescribe el artículo 37.3 del Real Decreto citado, transcrito más arriba se deben admitir: trámites telemáticos (lo que el Reglamento estatal llama «documentos electrónicos normalizados») o «cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta», lo que en realidad se convierte en un «trámite telemático» innominado o general (y en muchos registros se diseña como «instancia general»).

La terminología utilizada en el primer apartado es confusa cuando previene que ante la inexistencia del trámite telemático concreto en la sede electrónica se admitirá la presentación «mediante otros registros electrónicos que lo permitan». Nos hemos de preguntar a qué registros se refiere si al trámite, a la oficina, a otros registros electrónicos. En cualquier caso, no tiene sentido la norma proyectada porque si no existe el trámite telemático se admitirá la presentación como «instancia general» o «trámite general» que, en el fondo, pasará a ser telemático también mas no preconcebido y estructurado en un procedimiento.

El trámite, telemático o no, es la presentación de un documento, escrito, solicitud a la Administración. Si corresponde a un procedimiento cuya gestión esté normalizada puede (y sería lo deseable) tener un «trámite» preconcebido y normalizado que debe utilizar el ciudadano y así lo prevé ya el artículo 39 del Reglamento estatal en aplicación de sistemas de gestión documental de todo punto lógicos y necesarios.

Ahora bien, puede no corresponder a un procedimiento «normalizado» con lo cual el ciudadano debe poder acudir a la presentación de «instancia general» o modo similar. Por ejemplo, el procedimiento de petición que es transversal a todas las Administraciones, tiene una regulación constitucional y de ley orgánica, pero en general es olvidado por los gestores públicos.

O bien puede ser que el escrito o documento no tenga relación con ningún procedimiento (un agradecimiento, una petición de información previa a cualquier procedimiento, entre otros). En tal caso, tampoco nada impide al ciudadano relacionarse a través del REG con la Administración (como tampoco nada impediría remitirle una carta a través de Correos, de correo electrónico, etc).

Por otra parte, la cuestión radica en conectar esta norma con el artículo 16.8 de la Ley 39/2015 que previene que «*No se tendrán por presentados en el registro aquellos documentos e información cuyo régimen especial establezca otra forma de presentación*» y el artículo 37.4 del Reglamento estatal que dispone a su vez:

En estos supuestos, el órgano administrativo competente para la tramitación del procedimiento comunicará esta circunstancia al interesado e informará de los requisitos exigidos por la legislación específica aplicable.

Es decir, ni siquiera el REG puede rechazar de plano una «instancia general» que se haya equivocado de trámite, o mejor, no haya utilizado el trámite telemático preconcebido y puesto a su disposición, sino que seguirá su curso el escrito y será el órgano competente el que debe informar a la persona interesada. Otra cuestión será el plazo de presentación que debe aplicarse en tales circunstancias, en lo que ahora no nos detendremos. Desde luego, si la Administración rechazara el «trámite» general no podría justificarse como tampoco si inadmitiera el escrito sin más por no seguir el trámite preconcebido. La Administración tiene que tener una actuación de publicidad activa y de ayuda al ciudadano en el REG para que ello no suceda.

Tales previsiones, que supone una garantía del ciudadano, deben figurar en el articulado del Proyecto porque son esenciales para el correcto funcionamiento jurídico del REG.

En el apartado 2 del artículo 9 se pretende acentuar la responsabilidad en la actuación electrónica ante el REG a la persona interesada o su representante. La literalidad del precepto infringe la Ley. La responsabilidad, en términos generales, se regula en las normas con rango de ley y la norma reglamentaria no es lugar adecuado para establecer una presunción de responsabilidad o para exonerar de plano a la Administración u otros intervinientes de responsabilidad por el uso, custodia y manejo incluso incorrecto de la identificación electrónica o de la firma electrónica. Debe suprimirse o reformularse íntegramente el apartado. Puede pedirse al interesado que adopte todas las medidas o establecer dichas medidas para el correcto uso de la firma e identificación digitales, pero no puede atribuírsele responsabilidad «con carácter exclusivo» además.

Sobre la responsabilidad nos remitimos también al citado Dictamen del Consejo de Estado de 18 de marzo de 2021 que realiza las siguientes reflexiones de interés:

El uso de los nuevos soportes electrónicos constituye —como se ha dicho— un medio ideal para agilizar el procedimiento administrativo, y así lo reconocieron, sucesivamente, las leyes 30/1992 y 39/2015. Este proceso de racionalidad y eficiencia debe ser respetuoso con los derechos y las garantías de los ciudadanos.

Aunque la norma proyectada es, en líneas generales, garantista —especialmente con los derechos de los interesados que no están obligados a relacionarse con la Administración por medios electrónicos— se advierte una tendencia a excepcionar algunas normas básicas del Derecho administrativo, señaladamente el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este punto, resulta indispensable partir de una constatación previa: lo que se regula en el real decreto proyectado es el medio de la actuación de la Administración y no su contenido. Ciertamente, esta distinción, nítida en el plano teórico, puede desdibujarse en la práctica, como sucede cuando se regulan aspectos novedosos como la actuación administrativa automatizada (artículo 41 de la Ley 40/2015 y artículo 13 del proyecto). Sin embargo, aun en estos casos, es importante no perder de vista que el objeto del real decreto proyectado es ordenar un medio de la actuación de la Administración.

En las últimas décadas se ha consolidado en el ámbito de la prestación de servicios de la sociedad de la información un régimen especial de responsabilidad que, en líneas generales, sujeta al prestador de servicios a determinadas obligaciones de información para eximirle, en cambio, de responsabilidad por los contenidos suministrados por terceros. Este régimen, que introdujo la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular, el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico), se encuentra desarrollado en el ordenamiento español en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico (artículos 13 y siguientes).

Tales disposiciones no se aplican a las Administraciones públicas. De entrada, es evidente que los servicios públicos no pueden equipararse a los servicios que regula la Ley de 2002 (y, en todo caso, el artículo 13 de la ley aclara que el régimen especial se establece sin perjuicio de la «responsabilidad civil, penal y administrativa» que corresponda). Sin embargo, lo verdaderamente decisivo es el significado que tiene la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración en el Derecho español, cuyas normas y principios no pueden ser desconocidos ni exceptuados en la norma proyectada. Como señalara tempranamente el dictamen del Consejo de Estado núm. 47.449, de 27 de noviembre de 1986:

«[E]l principio de responsabilidad de la Administración Pública, reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución, se eleva a principio de máxima jerarquía en el artículo 106.2 de la Constitución, por lo que no es dable ya dudar de que constituye una pieza fundamental de nuestro Estado de Derecho, cuyo natural carácter expansivo impide en su aplicación toda interpretación que obstaculice su plena realización material, y obliga en congruente coordinación con el principio de interpretación más favorable a los administrados, a dar preferencia al criterio hermenéutico que conduzca al examen de la acción».

También el Tribunal Constitucional se ha referido a la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración —en conexión con la competencia estatal ex artículo 149.1.18.<sup>a</sup>— para subrayar su generalidad, como garantía indemnizatoria a favor de los ciudadanos que resulta de aplicación a todas las Administraciones públicas. La Sentencia 79/2019, de 5 de junio (FJ 6) resumía la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

«Sobre el sistema de responsabilidad patrimonial del art. 106.2 CE, este Tribunal (STC 112/2018, de 17 de octubre, FJ 4) se ha referido de forma clara a su generalidad, esto es, a su aplicabilidad a todas las administraciones y, con ello, a su conexión, a efectos competenciales, con el artículo 149.1.18 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 33). Conforme al citado precepto, el Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. Dicho sistema de responsabilidad implica una normativa común para todo el territorio en cuanto que garantía indemnizatoria general (STC 61/1997, FJ 33, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7)». Dada su importancia y efectos en los derechos de los ciudadanos, es esta una materia reservada a la ley. En efecto, el artículo 106.2 de la Constitución

reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados, «en los términos establecidos por la ley», por toda «lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos». El legislador ha desarrollado el régimen general de responsabilidad patrimonial en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, con las especialidades procedimentales previstas en la Ley 39/2015 (además de otros regímenes especiales de responsabilidad establecidos en normas con rango de ley). En consecuencia, todas las previsiones que en la norma proyectada se refieren a la exención de responsabilidad de la Administración deben ser eliminadas, tal y como se indicará en las correspondientes observaciones particulares al articulado.

Con fundamento similar, tampoco puede el proyecto de real decreto exceptuar o modificar las reglas legales aplicables en otros ámbitos regulados por la ley, sea respecto a la validez y eficacia de la actuación administrativa, sea en la determinación de los medios de prueba para acreditar la propiedad de bienes inmuebles (en sentido análogo, el dictamen del Consejo de Estado núm. 1.128/2015, de 19 de noviembre, en relación con el entonces proyecto de real decreto sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET).

Lo argumentado por el Consejo de Estado debe ser tenido en cuenta en este y en cualquier proyecto reglamentario.

#### *9. En cuanto al artículo 11 (interrupciones e incidencias técnicas)*

Lógicamente el Proyecto prevé casos de interrupción técnica de un REG. La primera respuesta lógica sería, al igual que si se hallara cerrada una oficina por cualquier emergencia, que puede acudir a otro REG, puesto que se admite su presentación (de acuerdo con el artículo 16 de la LPACAP), incluso las Oficinas de Correos tienen establecido ya un sistema de registro electrónico interoperable.

No obstante, puesto que los trámites telemáticos difícilmente van a hallarse en otra sede electrónica que la que corresponda, permanece la preocupación y se distingue entre interrupción por mantenimiento técnico u operativo e interrupción no programada.

El artículo 32 de la LPACAP establece:

4. Cuando una incidencia técnica haya imposibilitado el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, y hasta que se solucione el problema, la Administración podrá determinar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar en la sede electrónica tanto la incidencia técnica acontecida como la ampliación concreta del plazo no vencido

Esta es la norma legal que debe observarse escrupulosamente en el reglamento, también para todas las incidencias técnicas, también las no programadas (desde luego es de suponer que las programadas no afectarán a los plazos al menos de modo sustancial).

El apartado 3 pues al establecer una ampliación automática, sin previsión además de motivo y duración, no puede admitirse. En cada caso concreto el órgano que disponga el reglamento puede ampliar el plazo. Ahora bien, al tener que publicarse en la sede electrónica junto con la incidencia técnica no será operativo que cada órgano competente en materia del procedimiento publique la incidencia y la ampliación. Tampoco es correcto referenciarlo al día de vencimiento de los plazos porque el REG se establece para una pluralidad de procedimientos que tienen una pluralidad de plazos y además el plazo se

establece para que cualquier día del plazo pueda válidamente realizarse el acto; por lo tanto, en consecuencia, la inutilidad de un día obliga a plantearse la ampliación general del REG y que sea el órgano gestor del registro el que dictamine sobre la incidencia, su duración y sus consecuencias.

#### *10. Sobre el artículo 13, presentación de documentación complementaria.*

En el apartado 2, para garantía de los ciudadanos, debe figurar una mención al régimen de subsanación de las solicitudes, de conformidad con el artículo 14 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos y el artículo 68 de la LPACAP. Tal mención tiene su cabida lógica después de «antes que finalice el plazo fijado para realizar el trámite correspondiente» añadiendo «sin perjuicio del régimen de subsanación del trámite establecido en el artículo 14 del Reglamento».

En efecto, dicho precepto dispone:

##### Artículo 14. Régimen de subsanación.

1. Si existe la obligación del interesado de relacionarse a través de medios electrónicos y aquel no los hubiese utilizado, el órgano administrativo competente en el ámbito de actuación requerirá la correspondiente subsanación, advirtiéndolo al interesado, o en su caso su representante, que, de no ser atendido el requerimiento en el plazo de diez días, se le tendrá por desistido de su solicitud o se le podrá declarar decaído en su derecho al trámite correspondiente, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Este régimen de subsanación será asimismo aplicable a las personas físicas no obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.2, hayan ejercitado su derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública de que se trate.

Cuando se trate de una solicitud de iniciación del interesado, la fecha de la subsanación se considerará a estos efectos como fecha de presentación de la solicitud de acuerdo con el artículo 68.4 de dicha ley.

#### *11. Sobre el artículo 14.4 (justificante electrónico de presentación)*

En este apartado vuelve a figurar una mención a la responsabilidad «de la veracidad de los documentos que presenten y de la conservación de los justificantes». Ya hemos dichos que no procede establecer reglas de responsabilidad en un reglamento.

Por otro lado, no tiene sentido la norma proyectada en su inciso final. En cuanto a la veracidad de los documentos aportados hay que recordar que una persona puede aportar documentos que no hagan referencia a datos personales o que sean elaborados y firmados por otras personas (un informe, un plano, un análisis químico, a título de ejemplo). Lo único que puede exigirse es que el interesado afirme la veracidad de los datos y documentos que él firma y presenta.

#### *12. En cuanto al uso de lenguas oficiales.*

El Proyecto remite a un solo artículo del Decreto 49/2018, de 21 de diciembre, cuando resultará aplicable todo el Decreto y parece superflua la mención parcial que se hace al artículo 21, insuficiente por lo demás para la materia de registro electrónico.

13. En relación con la *disposición adicional segunda*, entendemos que es superflua e impropia del reglamento que pretenda establecer la regulación por decreto de las oficinas de asistencia en materia de registros.

14. *En lo que se refiere a la disposición derogatoria.*

De modo parcial y expreso se deroga el Decreto 113/2010, de 5 de noviembre, de acceso electrónico a los servicios públicos de la Administración autonómica, lógicamente los capítulos destinados al registro electrónico. No obstante, debemos observar que en la regulación mantenida se ponen de relieve incoherencias de muy variada índole: en relación con los cambios de legislación y sobre todo con respecto a los órganos competentes. El Decreto 113/2010, después del reglamento proyectado, resultaría incoherente. El principio de seguridad jurídica exige sin duda una revisión en detalle del Decreto 113/2010 expresando, al menos, aquellos aspectos que exigen una modificación para resultar inteligible y eficaz.

### **Sexta** **Observaciones no esenciales y de técnica normativa**

A continuación, se exponen determinadas cuestiones que, de atenderse mejorarían el texto proyectado.

1. Se sugiere introducir un precepto que recoja todos principios generales de la materia en línea con la legislación y el RD 203/2021, aunque claro está son igualmente aplicables. Así se sugiere expresar no solo la interoperabilidad que se menciona repetidamente sino también los principios del artículo 2 del Reglamento, al menos de modo sustancial. También la legislación balear hace especial hincapié en el principio de accesibilidad. Como ya hemos dicho antes, se echa en falta un análisis pormenorizado de cómo el Registro puede afrontar la brecha digital de las personas discapacitadas y de otras personas con algunas dificultades que precisan en todo caso de acciones positivas. En el Proyecto brillan por su ausencia tales acciones sin mencionar, ni siquiera, el principio.
2. Sería deseable reforzar ya en la estructura de la norma los derechos de los ciudadanos en las relaciones con el Registro, mediante su señalamiento en un capítulo propio.
3. En punto al ámbito subjetivo, el reglamento podría tomar de prestado el análisis de entidades públicas que subyace en el Decreto de la Presidenta 11/2021, para en un anexo, expresar si funcionará con el REG o el Registro electrónico específico, estableciendo, incluso que este anexo transitoriamente sustituye la norma de creación, aunque puede ser modificado mediante orden del consejero correspondiente. Así mismo, una relación de organismos públicos dependientes y vinculados, desde la perspectiva económico-financiera, se halla en la Ley balear 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma y la Orden HAP/1489/2013, de 18 de julio, por la que se aprueban las normas para la formulación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público. Por su parte, puede así mismo consultarse el Informe de la Sindicatura de Cuentas de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears correspondiente a 2018, de libre acceso que disecciona el sector público balear a efectos

de rendición de cuentas. Ello exigiría además contrastar con todas las consejerías y todas las entidades afectadas.

4. Por otro lado, se echa en falta también una mención para el ámbito balear de los canales de asistencia en la administración electrónica, al modo que hace el artículo 4 del Reglamento estatal, ya que, probablemente se están utilizando todos y el decreto puede hacerlos visibles.

5. Todo el proceso de digitalización, que exige la legislación y del que es muestra significativa el Proyecto, exige una especial atención a la formación de los empleados públicos, en primer lugar, y también de los destinatarios de la norma. Nada impide mediante una disposición adicional establecer acciones de formación (que quizá se están realizando ya) e incentivar otras en línea o de modo abierto para profesionales, ciudadanos, pymes, entre otros. Una apuesta decidida por la digitalización en línea con la Unión Europea (*Comunicación de 2015 «Estrategia para el Mercado Único Digital de Europa»* y la *Comunicación 2020(66) de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una Estrategia Europea de Datos*) debe alentarse desde todos los ámbitos administrativos, pero con buena calidad regulatoria.

Por último, no está de más mencionar que la Comunidad Autónoma de les Illes Balears tiene pendiente una actualización completa de la legislación en esta materia (puesto que las Leyes 3/2003 y 4/2011 han quedado desfasadas, por ejemplo todavía se regulan los registros generales de las consejerías como dependientes de las secretarías generales) así como reiterar que el Govern de les Illes Balears tiene pendiente regular los elementos de desarrollo de la Ley balear 1/2019 que se relacionan con ello y con la potestad reglamentaria.

### III. CONCLUSIONES

**1a.** La Presidenta de las Illes Balears está legitimada para solicitar el presente dictamen y el Consejo Consultivo es competente para emitirlo con carácter preceptivo.

**2a.** El procedimiento seguido para la elaboración del Proyecto de decreto es conforme a derecho, no obstante, antes de la aprobación deberán atenderse las observaciones efectuadas en la consideración jurídica segunda.

**3a.** El Consejo de Gobierno de las Illes Balears tiene competencia para la aprobación de la norma proyectada.

**4a.** Las observaciones contenidas en la consideración jurídica quinta de este dictamen tienen carácter esencial a los efectos de la utilización de la fórmula prevista en el art. 4º, apartado 3, de la Ley Balear de 16 de junio de 2010 («de acuerdo con el Consejo Consultivo»). Las demás observaciones, de atenderse, pueden mejorar el Proyecto.

Palma, 9 de junio de 2021