JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO

Servicios Centrales

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, ADMON PUBL E INTERIOR
SALIDA
201996000019487 - 23/07/2019
Gabinete Jurídico
SEVILLA

S. ref.:
N. ref.: SSCC2019/34
Asunto: Rmdo. Informe SSCC2019/34

Consejería de la Presidencia , Administración Pública e Interior.
**Secretaría General Técnica**
Avd. De Roma, s/n (Palacio de San Telmo)
41013 - Sevilla

Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. informe, bajo el número SSCC2019/34, emitido por este Gabinete Jurídico en relación con "PROYECTO DE DECRETO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS MEDIDAS DE RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA".

**EL JEFE DEL GABINETE JURÍDICO.**





| Firmado por: JIMENEZ LOPEZ JESUS | | 22/07/2019 13:28 | PÁGINA 1 / 1 |
|---|---|---|---|
| VERIFICACIÓN | PzPpxD4aVeJFPjsko$obL&zZsSsYNb | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/ | |

# ¡INFORME SSCC2019/34 PROYECTO DE DECRETO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y MEDIOS DE RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

***Asunto: Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa. Simplificación de procedimientos. Disposiciones para la elaboración normativa. Registro y Catálogo de procedimientos y servicios. Administración electrónica: puntos de acceso, firma, notificaciones, Registro electrónico único, presentación de documentos, carpeta ciudadana, Registro electrónico de apoderamientos, Registro electrónico de órganos colegiados, Registro electrónico de convenios administrativos.***

Remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan las siguientes:

## ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** Con fecha 10 de junio de 2019 se ha remitido via ECO proyecto de decreto arriba referenciado, adjuntándose el expediente.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** El proyecto de Decreto tiene por objeto la Administración electrónica y simplificación de procedimientos y medios de racionalización administrativa. Según la Memoria Justificativa:

*"El presente decreto se articula como una serie de técnicas orientadas a simplificar losprocedimientos administrativos, agilizar su tramitación y reducir las cargas administrativas que pesan sobre la ciudadanía; pues, si la Administración pública mejora su eficacia y ejerce sus competencias más eficientemente, correlativamente se verán ampliados los derechos de la ciudadanía en su conjunto. Se convierte así en uno de los elementos nucleares mediante el que la Administración de la Junta de Andalucía construye y diseña su estrategia de innovación de los servicios públicos en orden a la simplificación administrativa, la agilización de los trámites y la implantación integral de soluciones de Administración electrónica, articulando los instrumentos técnicos, organizativos y el régimen jurídico aplicable al empleo de los medios electrónicos en las relaciones con la ciudadanía y en la propia gestión interna.*

*Por otra parte, las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, representan un enérgico respaldo a las medidas de simplificación administrativa y a la generalización de la administración electrónica, hasta el punto de que constituyen los dos ejes sobre los que se articulan sus principales novedades. Su aprobación representa una oportunidad para conferir un nuevo*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 1/30 |

*impulso a las iniciativas que la Junta de Andalucía ha venido emprendiendo en la materia desde principios de siglo, a la par que se procede al desarrollo de la legislación básica de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que requieren de un complemento normativo necesario en el ámbito de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía*

*(...) Los fines que persigue esta disposición son mejorar la eficacia y la eficiencia en la actuación administrativa, garantizar e implementar los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración de la Junta de Andalucía, y preservar la seguridad jurídica determinando las condiciones de validez y eficacia en el uso de los medios electrónicos en las relaciones jurídico-administrativas*".

El borrador que nos ocupa viene a regular en esencia, disposiciones relativas a la Administracion electrónica, incluyendo los puntos de acceso electrónico, firma electrónica, notificaciones electrónicas, carpeta ciudadana, Registro electrónico único, Registro electrónico de apoderamientos, Registro electrónico de órganos colegiados y Registro electrónico de convenios administrativos. Además, se contempla el régimen de elaboración normativa, tanto para proyectos de ley como de disposiciones generales, que incluyen previsiones sobre la inclusión del cumplimiento de los principios de buena regulación, informe en materia de simplificación y organización, revisión normativa. También se crean y regulan el Registro y Catálogo de procedimientos y servicios, Registro electrónico de órganos colegiados y Registro electrónico de conveniso adminsitrativos.

El proyecto viene a derogar multitud de preceptos, Decretos y Órdenes, incluyendo el Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía, y el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos adminitrativos y por medios electrónicos (internet).

Las consideraciones contenidas en el presente informe se realizarán desde un punto de vista estrictamente juíridico, sin perjuicio de la existencia de conceptos informáticos y técnicos que en su caso fueran aplicables.

**SEGUNDA.-** En cuanto a la naturaleza jurídica del proyecto, en un principio podría tratarse de un reglamento organizativo. Este tipo de disposiciones han sido encuadradas por el Tribunal Constitucional, a efectos de delimitación competencial, en la función o potestad ejecutiva, en la medida en que aquella delimitación exige incluir en ésta toda actividad que no sea normación con efectos *ad extra* (hacia el exterior). (Sentencias del Tribunal Constitucional 208/1999, 103/1999, 21/1999, 196/1997, 243/1994, 360/1993, 198/1991, 249/1988, 7/1985, 81/1984, 57/1982, 39/1982, 35/1982, 18/1982, 1/1982 y 33/1981).

Sin embargo y junto con la regulación de elementos autoorganizativos, el borrador que nos ocupa contiene aspectos que exceden de lo interno, teniendo influencia en la esfera de los interesados, como ocurre con el uso de la firma electrónica, el régimen de notificaciones electrónicas, Registro Electrónico Único, o presentación de documentos. En consecuencia, consideramos que el proyecto no





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 2/30 |

puede encuadrarse dentro de los denominados reglamentos organizativos, sin perjuicio de que regule ciertos aspectos que poseen dicha naturaleza, pues incide y tiene efectos hacia el exterior.

**TERCERA.-** Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se halla en el artículo 47.1.1ª del Estatuto de Autonomía, el cual dispone que son competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma "*El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos*".

Así mismo, el artículo 47.2.1° preceptúa que son competencias compartidas de la Comunidad Autónoma: "*El régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía*", lo que ha de ser conforme a las bases del Estado sobre la materia *ex* artículo 149.1.18° de la Constitución. A tenor de ello consideramos que la Comunidad Autónoma ostenta competencias para el dictado del presente borrador.

Por otro lado, el artículo 133 del Estatuto también establece que "*La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico*".

**CUARTA.-** En lo que respecta al marco normativo en el que se encuadra el presente proyecto, deben distinguirse la normativa estatal y la autonómica.

1.- Comenzando por la normativa básica del Estado, deben citarse las siguientes normas:

1.1.- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, especialmente en materia de registros y relaciones por medios electrónicos, y en concreto los preceptos siguientes:

- Artículo 6: "*La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales dispondrán de un registro electrónico general de apoderamientos, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas. También deberá constar el bastanteo realizado del poder*".

- Articulo 9.2: "*Los interesados podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad*".

- Artículo 10.2: "*En el caso de que los interesados optaran por relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, se considerarán válidos a efectos de firma:*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 3/30 |

*a) Sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación» (...) b) Sistemas de sello electrónico reconocido o cualificado y de sello electrónico avanzado basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». c) Cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan".*

- Artículo 14.1: "*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*".

- Artículo 16.1: "*Cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en el mismo, la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares*".

- Artículo 27.1: "*Cada Administración Pública determinará los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados (...) Se deberá mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas* ".

- Artículo 32.4: "*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*".

- Artículo 41.1: "*Las notificaciones se practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado resulte obligado a recibirlas por esta vía*".

- Articulo 41.6: "*Con independencia de que la notificación se realice en papel o por medios electrónicos, las Administraciones Públicas enviarán un aviso al dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico del interesado que éste haya comunicado, informándole de la puesta a disposición de una notificación en la sede electrónica de la Administración u Organismo correspondiente o en la dirección electrónica habilitada única. La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida*".

- Articulo 43.1: "*Las notificaciones por medios electrónicos se practicarán mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo*".





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 4/30 |

- Artículo 53.1.a): "*Quienes se relacionen con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, tendrán derecho a consultar la información a la que se refiere el párrafo anterior* - derechos de los interesados en el procedimiento - *en el Punto de Acceso General electrónico de la Administración que funcionará como un portal de acceso*".

- Artículo 129.1: "*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*".

- Artículo 130.1: "*Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas*".

1.2.- De la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha de citarse el Capítulo V del Título Preliminar (artículos 38 al 46), que regula el funcionamiento electrónico del sector público, y en concreto: sede electrónica, portal de internet, sistemas de identificación, actuación administrativa informatizada, firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, intercambio electrónico de datos, aseguramiento e interoperabilidad de la firma electrónica, y archivo electrónico de documentos.

1.3.- Debe citarse además la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que en su artículo 3.1 determina que "*La firma electrónica es el conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros o asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante*", añadiendo el artículo 6 que "*Un certificado electrónico es un documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y confirma su identidad*".

2.- Pasando a nuestra Comunidad Autónoma, cabe citar el artículo 3.ñ) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, dispone que ésta se organiza y actúa de acuerdo con el principio de "*Racionalización, simplificación y agilidad de los procedimientos*". Además deben destacarse los preceptos que se enuncian a continuación:

- Artículo 6.3: "*La persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Pública promoverá actividades de investigación, desarrollo y aplicación de métodos de simplificación y de gestión telemática de procedimientos administrativos, y de mejora estructural de los organigramas, así como de los medios y la formación del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía*".

- Artículo 7.2: "*Los principios que rigen las relaciones que mantenga la Administración de la Junta de Andalucía con la ciudadanía y con otras Administraciones Públicas a través de redes abiertas de telecomunicación son los de simplificación y agilización de trámites, libre acceso, accesibilidad*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 5/30 |

*universal y confidencialidad en el tratamiento de la información, y de seguridad y autenticidad en orden a la identificación de las partes y el objeto de la comunicación*".

- Artículo 33: "*Corresponden a la Consejería competente en materia de Administración Pública, (...) de organización administrativa, estructura orgánica y procedimiento, (...) de modernización de la Administración e información administrativa, cuando no se atribuyan por ley específicamente a otras Consejerías* ".

- Artículo 83: "*1. Los registros telemáticos dependientes de la Junta de Andalucía estarán habilitados para la recepción o transmisión de documentos electrónicos relativos a los procedimientos, las actividades o los servicios contemplados en las disposiciones autonómicas que establezcan la tramitación telemática de los mismos y permitirán la entrada y salida de documentos electrónicos a través de cualquier soporte reconocido. 2. Los registros telemáticos permitirán la entrada de documentos electrónicos a través de redes abiertas de telecomunicación todos los días del año durante las veinticuatro horas del día. 3. Reglamentariamente se regulará el funcionamiento de los registros telemáticos*".

**QUINTA.-** En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 48 artículos, tres disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y cinco disposiciones finales.

**SEXTA.-** Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de los Decretos, en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

6.1.- A tenor de lo dispuesto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "*En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*".Respecto a la exigencia de dichos principios, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente: "*dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios*". No consta en el expediente Memoria Justificativa de adecuación a los mismos.

6.2.- Sobre el trámite de audiencia, consideramos especialmente relevante que se motive debidamente en el expediente que el trámite de audiencia a la ciudadanía cuyos derechos e intereses legítimos, se han considerado afectados por el anteproyecto, se haya conferido precisamente a través de cada una de las entidades y asociaciones reconocidas por la Ley que constan en el mismo, en cuanto se consideren que la agrupe o la represente y que sus fines guardan relación directa con el objeto de la disposición.





| | | | |
|---|---|---|---|
| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 6/30 |

6.3.- En cuanto al dictamen del Consejo Consultivo, el artículo 17.3 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, que regula dicho órgano, establece que será consultado preceptivamente en los "*Proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones*". Entendemos que si procede el referido Dictamen, pues como se ha adelantado anteriormente no estamos ante un reglamento púramente organizativo, y se están desarrollando diversos preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 40/2015, de 1 de octubre, así como de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, ya enunciados.

**SÉPTIMA.-** Se recuerda que, cuando se solicitara el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y, en su caso, el del Consejo Económico y Social de Andalucía, debería publicarse también el proyecto, dándose cumplimiento así a la exigencia para ello del artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 13.1.c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

También debería constar que se habrían publicado las memorias e informes que conformen el expediente de elaboración de este texto normativo con ocasión de la publicidad del mismo, como así ordenan el artículo 7.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el artículo 13.1.d) de la Ley 1/2014, de 24 de junio.

**OCTAVA.-** Entrando a analizar el borrador remitido, se formulan las siguientes observaciones:

8.1.- Con carácter previo advertimos que actualmente se encuentra en tramitación proyecto de decreto por el que se aprueba el modelo de relación con la ciudadanía de la administración de la Junta de Andalucía (Informe SSPI00049/18, de 18 de octubre de 2018, de Servicios Centrales solicitado por la Secretaría General de Economía, Hacienda y Administración Pública), así como proyecto de decreto para regular la creación de una ventanilla única para la atención a las víctimas de la violencia de género en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Informe SSPI000068/18, de 2 de enero de 2019, de Servicios Centrales solicitado por la Viceconsejería de Justicia e Interior). Como ya se indicó en los respectivos Informes sobre los mismos, el contenido de dichos proyectos tendría que ser acorde con el del proyecto que nos ocupa, a efectos de evitar duplicidades o disfuncionalidades que pudieran ocasionar dificultades de interpretación o de ejecución.

8.2.- Dado que en gran medida el proyecto regula el régimen de la Administración electrónica y sus relaciones con la ciudadanía, sería conveniente efectuar en un precepto independiente una remisión al cumplimiento de las disposiciones normativas en materia de protección de datos, de forma concreta a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

En este sentido, el artículo 7.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, establece que "*La prestación de servicios administrativos y las relaciones entre la Administración de la Junta de Andalucía y la ciudadanía a través de redes abiertas de comunicación se desarrollarán de conformidad con la normativa que regula el tratamiento electrónico de la información y, en particular, con respeto a las normas sobre intimidad y confidencialidad de las relaciones, en los términos establecidos por la normativa sobre protección de datos y derechos de autoría, así como la relativa a los servicios de la sociedad de la información*".





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 7/30 |

8.3.- A pesar de lo dispuesto en el Artículo 2, en algunas ocasiones se alude de forma indistinta a "*entidades instrumentales y consorcios adscritos*", "*Administración de la Junta de Andalucía y agencias*", "*Consejerías y agencias*". Para garantizar la unidad conceptual del Artículo 2.1, recomendamos que siempre se indique "Administración de la Junta de Andalucía y las entidades del Artículo 2.1" u otra semejante. No obstante, en caso de que se pretenda excluir a las agencias, a los consorcios o a ambos de ciertas previsiones, o que éstas sólo fueran aplicables respecto a alguna de estas entidades instrumentales, así debería indicarse en el Artículo 2 de forma general y en cada previsión del articulado en particular, para soslayar eventuales confusiones a la hora de interpretar y aplicar el proyecto. Todo ello sin perjuicio de lo que se dirá para el mentado Artículo 2 sobre su ámbito de aplicación.

8.4.- **Artículo 1**. El apartado 1 debería ampliar el objeto del proyecto a otros elementos que se regulan en el mismo, como los diversos Registros que se contemplan. Se desconoce cuáles son las "*oficinas de asistencia en materia de registros*", toda vez que el borrador no establece ninguna previsión sobre este tipo de oficinas, lo que debería revisarse. Suponemos que se está refiriendo a las oficinas previstas en el proyecto de decreto por el que se aprueba el modelo de relación con la ciudadanía de la administración de la Junta de Andalucía.

8.5.- **Artículo 2**. Regula el ámbito de aplicación.

8.5.1.- Todas las previsiones del proyecto que nos ocupa que se encuentren reguladas en la legislación básica del Estado (registros y notificaciones electrónicas, sistemas de firma, punto de acceso y sedes electrónicas, relación obligatoria por medios electrónicos), y la Ley 9/2007, de 22 de octubre (administración electrónica, registros telemáticos, notificaciones por medios electrónicos), habrán de aplicarse subjetivamente conforme a lo establecido en dichas Leyes.

De este modo, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece en su artículo 2 que dicha Ley será de aplicación tanto a la Administración de las Comunidades Autónomas como a la administración institucional, que integra según su apartado 2: "*a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas*". Estas previsiones se reiteran en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Por su parte, el artículo 1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, dispone que será aplicable a la Administración de la Junta de Andalucía, y en su apartado 2 a las entidades instrumentales "*en todo caso cuando actúen en el ejercicio de potestades administrativas*".

En consecuencia, todas las previsiones que se refieran a alguno de los conceptos anteriormente enumerados, deberían ser de aplicación: 1) A la organización central y periférica de la Administración de la Junta de Andalucía; 2) A las agencias administrativas, agencias públicas empresariales, agencias de régimen especial y a los consorcios, al tratarse todas ellas de entidades





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 8/30 |

instrumentales de derecho público; 3) A las entidades instrumentales privadas cuando la legislación básica estatal se refiera a ellas expresamente, y en todo caso cuando ejerzan potestades adminitrativas. Por tanto, el Artículo 2 ha de modificarse en estos términos.

8.5.2.- Sin perjuicio de lo que se acaba de exponer, según la redacción del proyecto, téngase en cuenta que las agencias públicas empresariales y de régimen especial, y los consorcios, estarán excluídos de su aplicación cuando no ejerzan potestades administrativas, ni siquiera en lo que se refiere a los portales de internet y los Registros electrónicos de los Artículos 47 y 48. Ello no parece coherente con el hecho de que estos dos preceptos si sean aplicables a las entidades instrumentales privadas según el apartado 2. De hecho, el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en materia de Registro Electrónico General, se refiere a la presentación de documentos ante cualquier "*órgano administrativo, Organismo público o Entidad vinculado o dependiente*", sin hacer distinción alguna.

8.5.3.- En el apartado 3 observamos que sólo se alude a las entidades del apartado 1 en cuanto a la exclusión en sus relaciones de derecho privado, pero no así a las entidades instrumentales privadas del apartado 2, por lo que éstas sí estarían sometidas al contenido del proyecto con independencia de la naturaleza pública o privada de sus relaciones.

Respecto a la exclusión de las relaciones de derecho privado, ello lo será otrora la aplicación de las normas de derecho administrativo en materia de contratación administrativa, concretamente los actos separables, así como la voluntad de las partes de someterse en todo o en parte al presente proyecto, como por ejemplo para la presentación de escritos o práctica de notificaciones.

8.5.4.- Por último, puntualizamos que existen algunas previsiones que resultan aplicables a las agencias públicas empresariales y de régimen especial, incluso cuando no ejerzan potestades administrativas, como ocurre con el Artículo 25 y el sistema de identificación y firma del personal para los trámites y actuaciones que realice con la Administración de la Junta de Andalucía por razón de su condición de empleado público.

8.6.- **Artículo 4**. Dado que el proyecto contiene numerosas previsiones que atribuyen competencias a diversas Consejerías, así debería adelantarse en un nuevo apartado.

8.7.- **Artículo 5**. Regula la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa.

8.7.1.- En el apartado 1 tendría que añadirse que se trata de un "órgano colegiado", como así se deriva de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

8.7.2.- En el apartado 2 debería especificarse el carácter de los informes previstos en los párrafos a), b), c) y f), lo que se reitera para el **Artículo 8**.

8.7.3.– En el apartado 2.b) deberían concretarse los supuestos que se citan en los que procedería el informe.





| | | | |
|---|---|---|---|
| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 9/30 |

8.7.4.- En el párrafo d) la expresión "*esas mismas materias*" resulta indeterminada, pues podría interpretarse que se refiere a los párrafos anteriores o sólo al c).

8.7.5.- En el párrafo f) debería señalarse cuál o cuáles serán los criterios para informar o proponer, y a quién se propondrá en su caso.

8.7.6.- En el apartado 3.c).3º se incluye como vocalía de la Comisión al "*Letrado o Letrada Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería competente en materia de Administración Pública*". Sobre este particular, el Informe SSPI00054/16, de 7 de octubre de 2016, de Servicios Centrales solicitado por la Secretaría General Técnia de la Consejería de Fomento y Vivienda, sobre proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Vivienda y Rehabilitación, fundamenta lo siguiente:

"*(...) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 83 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, con relación al artículo 41.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, <<Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación básica del Estado y de las normas que regulen el funcionamiento de cada órgano colegiado, la intervención de los Letrados de la Junta de Andalucía en dichos órganos se limitará a la vigilancia del cumplimiento de la legalidad vigente en la adopción de acuerdos y actuación de los mismos>>.*

*Por tanto, los Letrados de la Junta de Andalucía, en su condición de Letrados adscritos al Gabinete Jurídico, no pueden desarrollar ninguna función en los órganos colegiados más allá del asesoramiento jurídico, garantizando la observancia de la legalidad, sin que puedan asumir facultades de carácter decisorio.*

*A modo de ejemplo, así se contempla en el artículo 52.2 del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa, según el cual <<La Comisión Provincial de Medidas de Protección estará asistida por un/a Letrado/a del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, pudiendo, asimismo, participar como asesores, con voz pero sin voto, los/as técnicos/as y profesionales que el/la Presidente/a considere oportuno>>".*

Por tanto, la participación de Letrados del Gabinete Jurídico en órganos colegiados, sólo lo será a efectos de la observancia en el cumplimiento del principio de legalidad, sin que puedan formar parte de los mismos en calidad de miembros con derecho a voto.

8.7.7.- En el apartado 5 tendría que indicarse quién podrá crear los grupos de trabajo e invitar a las personas que se estime conveniente.

8.8.- **Artículo 6**. Reula los criterios para la simplificación de procedimientos, agilización de trámites y reducción de cargas.

8.8.1.- En el apartado 2.a) podría añadirse que la "*eliminación de procedimientos*" será apropiada respecto a los que estén duplicados o sean inncecesarios.





| | | | |
|---|---|---|---|
| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 10/30 |

8.8.2.- En el apartado 3.b) la supresión o reducción de la documentación requerida será posible, siempre que no se trate de documentos de obligada aportación en el procedimiento que corresponda.

8.8.3.- En el apartado 3.c) se indica que se valorará como "*momento idóneo*" para aportar documentación por parte de los insteresados, con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución. No obstante, a tenor del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el momento idóneo para presentar documentación sería el trámite de audiencia, sin perjuicio del artículo 76.1. Por tanto, entendemos que su aportación antes de la propuesta de resolución, no debería ser considerado como "idóneo".

8.8.4.- En el apartado 3.d) el fomento de las declaraciones responsables y comunicaciones, no puede implicar la exigencia de autorizaciones cuando así esté previsto en una norma con rango de Ley.

8.9.- **Artículo 7**. Regula las garantías de cumplimiento de los principios de buena regulación en los procedimientos de elaboración de normas de la Junta de Andalucía.

8.9.1.- Dado que estas previsiones están directamente relacionadas con las Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, aprobadas por Acuerdo de 22 de octubre de 2002 del Consejo de Gobierno, éstas habrán de atenerse al contenido del precepto, entendiéndose derogadas en todo lo que contradiga el presente proyecto.

8.9.2.- En el apartado 1 además de esta memoria (que ha sido recomendada por el Consejo Consultivo en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo), no puede olvidarse que el cumplimiento de los principios de buena regulación han de incluirse en la parte expositiva, según el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

8.9.3.- En el apartado 2 se hace una distinción entre "*disposiciones reglamentarias*" respecto a las "*disposiciones de carácter general*" del apartado 1. En caso de que con este último concepto se pretenda integrar tanto anteproyectos de ley como reglamentos, para evitar confusiones debería aludirse a ambas, o bien utilizar una terminología que las englobara, como por ejemplo "disposiciones normativas" o "normas jurídicas".

De no ser ésta la intención, debemos aclarar que los conceptos de "disposición reglamentaria" y "disposición de carácter general" no son excluyentes, de manera que todos los reglamentos son disposiciones generales, al ser aprobados por el Consejo de Gobierno, si bien suelen adoptar esa denominación porque vienen a regular una materia o submateria muy definida dentro del ordenamiento jurídico estatal o autonómico sectorial, como ocurre en Andalucía con el Reglamento de Caza, Reglamento taurino o el Reglamento de apuestas, por citar algunos ejemplos. Dicho de otro modo, la diferencia entre disposición general y reglamento no es material sino formal y de estructura dentro del propio decreto que instrumentaliza su aprobación. Por tanto, en el precepto debería hacerse referencia únicamente a "disposiciones de carácter general". Con base a ello, tendrían que unificarse los requisitos enunciados en los apartados 1 y 2. Todo lo dicho se hace extensible al **apartado 4**.





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 11/30 |

8.9.4.- En el apartado 3 interpretamos que en los anteproyectos de ley, el adverbio "*además*" supone que en la memoria también estarán incluidos los extremos enumerados en los apartados 1 y 2, lo que debería indicarse. En caso de que este régimen fuera aplicable a los decretos-leyes y decretos legislativos, así tendría que ser expresado.

En el apartado 3.c) además de la "*autorización*" habría de referirse a "declaracion responsable o comunicación", *ex* artículo 2.b) de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, y 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

8.10.- **Artículo 8**. En el apartado 1 debería especificarse si por "*órgano directivo central*" cabe entender "*órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio*", como así preceptúa el artículo 8.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Manifestamos que el informe en materia de simplificación y organización procedería en los supuestos de disposiciones generales, por lo que no se alcanza a comprender su exclusión en los supuestos de delegación de competencias, dado que el instrumento para acordar dicha delegación no es una disposición general.

En el párrafo a) del apartado 1 debería mencionarse también el artículo 50.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, según el cual "*Cuando se creen entidades instrumentales que supongan duplicación de la organización administrativa o de otras entidades ya existentes, habrán de suprimirse o reducirse debidamente las funciones o competencias de estas*".

8.11.- **Artículo 9**. El contenido del apartado 2 sólo se aplicará a los casos de revisión normativa, que incluirán según el párrafo c) la "*simplificación y consolidación de la normativa vigente*". No obstante ello tendría que aclararse, debido a que en el apartado 1 se indica que estos tres aspectos (revisión, simplificación y consolidación), se llevarán a cabo mediante Planes de Calidad y Simplificación Normativa.

Con relación a ello, el apartado 3 prevé que el resultado de la evaluación se plasmará en un informe cuando, como decimos, el apartado 1 se refiere a los mentados Planes. Desconocemos entonces cuál es la relación entre esos Planes y el citado informe, lo que también ha de aclararse. Interpretamos que este informe es distinto al regulado en el Artículo 5.1.a), que sería previo a la aprobación de los Planes. En todo caso, debería precisarse cuál será la función de la Comisión Interdepartamental de Coordinación y Racionalización Administrativa respecto al "*previo conocimiento*" del infome en el que plasme el resultado de la evaluación.

8.12.- **Artículo 10**. Regula el Registro de Procedimientos y Servicios.

8.12.1.- Debería indicarse que el Registro de Procedimientos y Servicio no posee carácter constitutivo, especialmente debido a que la falta o retraso en la inscripción no implicaría la ausencia de aplicación y eficacia de los procedimientos o creación de los servicios. No obstante, respecto a los





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 12/30 |

formularios, conforme al Artículo 12.12, se plantea cuáles serán los efectos en caso de que sean puestos a disposición de las personas interesadas sin su previa inscripción en el Registro.

8.12.2.- Aunque entendemos que no, puesto que el Artículo 11 ya regula el Catálogo de Procedimientos y Servicios, habría que señalar si el Registro será público y podrá ser accesible por parte de la ciudadanía, y en caso afirmativo en qué punto o puntos de acceso electrónico.

8.12.3.- En el apartado 1 no se cita a los consorcios dentro del Registro de Procedimientos y Servicios, cuando el Artículo 2.d) los incluye dentro del ámbito de aplicación del proyecto si ejercen postestades administrativas, lo que se reitera para el **apartado 3**.

8.12.4.- En el apartado 4 advertimos que según su tenor, habra supuestos, como por ejemplo una orden que regule una convocatoria de subvenciones para una anualidad determinada, en los que no se realizará la publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Así mismo, planteamos si la inclusión de un código identificativo procederá siempre, como así parece deducirse del apartado 2.a), o sólo cuando se publique la disposición en dicho Boletín.

8.12.5.- En el apartado 6 no parece recomendable, por seguridad jurídica, que la falta de vigencia de un procedimiento administrativo que se encontrara regulado en una ley o disposición de carácter general, pueda implicar su baja en el Registro por circunstancias que lo justifiquen, siendo aconsejable que dicha baja se base únicamente en la derogación de estas normas.

8.12.6.- Respecto a los apartados 8 y 9 sería conveniente indicar que en caso de errores u omisiones en la información de los procedimientos y servicios, prevalecerá y será aplicable en todo caso la normativa o acto que los regule o hubiera creado, respectivamente, lo que se reitera para el Artículo 11 y el Catálogo de Procedimientos y Servicios.

8.13.- **Artículo 11**. Apuntamos que el artículo 14 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, distingue entre "*Catálogo de Procedimientos Administrativos*" y "*Carta de Servicios*". El párrafo c) de dicho precepto también se refiere a la necesidad de publicación de "*Una relación de los procedimientos en los que sea posible la participación de la ciudadanía mientras se encuentren en trámite*", por lo que debería incluirse esta categoría en el precepto.

8.14.- **Artículo 12**. Regula los formularios.

8.14.1.- Recomendamos que se incluya una definición de "formulario".

8.14.2.- En el apartado 2 podría suprimirse "*Cuando se utilice un formulario equivocado se requerirá a la persona interesada para que subsane, articulándose las soluciones y medios técnicos necesarios para que pueda procederse a la subsanación*", al no guardar relación con los requisitos de los formularios, y tener un alcance de carácter más procedimental.

8.14.3.- En el apartado 5 y conforme a lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, habría que adicionar que en el formulario constará la posibilidad de que los interesados





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 13/30 |

puedan oponerse expresamente a que se consulten o recaben los documentos que obren en poder de otra Administración.

8.14.4.- En el apartado 10 debería preverse que en caso de que un formulario tenga carácter obligatorio, así será expresado en los mismos de manera indubitada.

Respecto a los formularios cuyo medio de presentación sea exclusivamente electrónico, advertimos que ello sólo procederá cuando la persona interesada esté obligada a relacionarse con la Administración por medios electrónicos.

Se establece que cuando se modifiquen los formularios por reestructuración de Consejerías o redistribución de competencias, "*no será necesaria la publicación*" en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. No obstante, consideramos que deberían publicarse, dado que ya habrían sido publicados en su momento por primera vez, y las modificaciones deberían ser conocidas por las personas interesadas.

8.14.4.- En el apartado 11 debería indicarse dónde se publicará la resolución y los formularios tipo.

8.14.5.- Para el apartado 12 desconocemos cuáles son los "*modelos específicos*", pues no se han definido previamente.

8.15.- **Artículo 14**. En el apartado 1 la definición de "*punto de acceso electrónico*", no resulta acorde con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que lo relaciona con el concepto de "portal de internet", y no con "*conjunto de páginas web agrupadas en un dominio de internet*". Por tanto, para evitar confusiones, habría que estar al tenor de dicha Ley. Esto mismo se reitera para el **Artículo 17.1** con relación al artículo 38.1 de dicha Ley (sede electrónica).

8.16.- **Artículo 16**. En el apartado 2 dado que el informe que se regula tendrá carácter vinculante, habría de especificarse que será "preceptivo", lo que se reproduce para los apartados 2 y 3 del **Artículo 20**.

8.17.- **Artículo 19**.- En el apartado 1 y según lo preceptuado en el artículo 43.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debería añadirse la posibilidad de acceso a las notificaciones.

8.18.- **Artículo 20**. En el apartado 4 tendrían que definirse las "*sedes derivadas*", fijar su finalidad, así como a quién corresponderá su titularidad.

8.19.- **Capítulo IV.** Regula la identificación y firma electrónica.

8.19.1.- Tras la entrada en vigor de la ya derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que en su artículo 11 regula las formas de identificación y autenticación, téngase en cuenta que la Ley 9/2007, de 22 de octubre, dispone en su artículo 111.4 que *"Para entablar relaciones jurídicas por vía telemática las partes intervinientes*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 14/30 |

*tendrán que disponer de un certificado reconocido de usuario que les habilite para utilizar una firma electrónica en los casos y con las condiciones establecidas reglamentariamente.* Por tanto, dicha Ley ya habría seleccionado únicamente sistemas de identificación basados en "certificados electrónicos", excluyendo cualquier otro.

Ello supone que sólo podrían ser de aplicación los sistemas de identificación previstos en los párrafos a) y b) del artículo 9.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: "*Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica*" o "*Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico,* respectivamente.

8.19.2.- En cualquier caso y sin perjuicio de lo anterior, apuntamos que según el párrafo c) de dicho artículo 9.2, las personas interesadas también podrán identificarse electrónicamente mediante "*Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan*", añadiendo que "*(...) la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento*".

En consecuencia y dado que el Artículo 22 y los Anexos III y IV están admitiendo sistemas de identificación incluídos en el párrafo c), deberían adicionarse expresamente los previstos en los párrafos a) y b) del artículo 9.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

8.19.3.- **Artículo 22**. Tendría que matizarse por qué mientras que el apartado 1 utiliza la expresión "*podrán ser admitidos*" (sistemas no basados en certificados electrónicos del Anexo II), el apartado 2 se refiere a "*se considerarán válidos*" (sistemas no basados en certificados electrónicos del Anexo III a efectos de firma).

No se comprende lo que se quiere dar a entender en el apartado 4, por lo que debería revisarse su redacción.

8.20.- **Artículo 24.** Regula la identificación y firma de autoridades y personal de la Administración de la Junta de Andalucía.

8.20.1.- En el apartado 1 se prevé que las autoridades y el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía "*podrán utilizar*" los sistema de firma electrónica que se enumeran, con arreglo al artículo 43.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, según el cual "*Cada Administración Pública determinará los sistemas de firma electrónica que debe utilizar su personal (...)*".

No obstante, ello no podría implicar que de los tres sistemas previstos en el apartado 1, la práctica se circunscriba única y exclusivamente al uso de la "*firma electrónica basada en el certificado electrónico proporcionado con carácter general para la ciudadanía*". Sobre esta cuestión dada su relevancia, hemos de transcribir las observaciones realizadas en el Informe IEPI00014/15, de 7 de septiembre de 2015, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, solicitado por la Secretaría General Técnica, en el que se analiza la conveniencia de utilizar el





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 15/30 |

certificado electrónico de empleado público, así como la posibilidad de uso obligatorio del certificado digital personal:

*"Para responder a ello, hemos de partir de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que clasifica los documentos firmados electrónicamente mediante certificado electrónico del siguiente modo: <<a) Documentos públicos, por estar firmados electrónicamente por funcionarios que tengan legalmente atribuida la facultad de dar fe pública, judicial, notarial o administrativa, siempre que actúen en el ámbito de sus competencias con los requisitos exigidos por la ley en cada caso. b) Documentos expedidos y firmados electrónicamente por funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones públicas, conforme a su legislación específica. c) Documentos privados>>.*

*Se deduce claramente la distinción entre los documentos públicos o emitidos en el seno de un procedimiento administrativo y, por tanto, firmados por funcionarios o empleados públicos <<en el ejercicio de sus funciones públicas>>, al que se refiere el certificado del personal al servicio de las Administraciones Públicas, de los documentos privados, a los que se aplica el certificado de persona física o jurídica, denominado "Clase 2 CA"1, de manera que existe un régimen específico respecto de dichos empleados públicos y su firma electrónica, materializada a través del correspondiente certificado. Mientras el certificado 2 CA tiene como fin vincular los datos de verificación de firma a un firmante y confirmar su identidad con carácter general ex artículos 3 y 6 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, el certificado de los empleados públicos está destinado en exclusiva a dicho personal en el ejercicio de sus funciones.*

*Todo ello se regula de manera pormenorizada en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, regulando en su artículo 19 la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas.*

*<<1. Sin perjuicio de lo previsto en los artículos 17 y 18, la identificación y autenticación del ejercicio de la competencia de la Administración Pública, órgano o entidad actuante, cuando utilice medios electrónicos, se realizará mediante firma electrónica del personal a su servicio, de acuerdo con lo dispuesto en los siguientes apartados. 2. Cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios. 3. La firma electrónica basada en el Documento Nacional de Identidad podrá utilizarse a los efectos de este artículo>>.*

*Este precepto parece atribuir a los empleados públicos una firma electrónica distinta de la incorporada en el certificado 2 CA. El legislador ha querido dotar y atribuir a este personal de un certificado que identifique a este personal en el ejercicio de funciones públicas. Según lo dispuesto en la Disposición Final Primera de dicha Ley, esta previsión se dicta al amparo del artículo 149.1.18ª CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 16/30 |

*(...) Ello debe ser completado con las disposiciones de la Fábrica de Moneda y Timbre (FNMT) que regulan el régimen de los certificados digitales, concretamente la Declaración de Prácticas de Certificación de la Administración Pública, determina de forma indubitada en el apartado 12.1.2:*

*<<Se hace constar expresamente que el Certificado emitido bajo esta política, constituye un Certificado distinto al previsto en la Declaración de Prácticas de Certificación de FNMT Clase 2 CA para identidad de persona física, con independencia de los aspectos comunes y coincidentes, pues, adicionalmente a su identidad personal en su condición de personal al servicio de las Administraciones Públicas (funcionarial, laboral, estatutario, orgánico, etc.), se consigna la relación, número de identificación, vínculo, cargo o condición del Firmante con el órgano, organismo o entidad de la Administración Pública a la que pertenece y la propia identidad de la Administración, bien directamente en el propio Certificado, bien en la Ley de Emisión>>".*

*(...) Tras una comparativa entre esta Declaración así como la relativa a AC Usuarios (certificado 2 CA), tanto el sistema de solicitud, seguridad, contenido e información, plazo de caducidad, como las causas de revocación, entre otras muchas, son diferentes para el certificado de empleados públicos y 2 CA. El apartado 4.13 de la citada Declaración incluye como campos específicos del certificado, que podrán ser incluidos en el mismo: las competencias del firmante y autentificación del documento, identidad, limitación de responsabilidad, firmante/custodio, vigencia, sistema de validación y protocolo de protección de datos y seguridad.*

*En la Ley 11/2007, de 22 de junio, encontramos diversos principios que vienen a corroborar la conveniencia en la aplicación y uso de este certificado del personal al servicio de las Administraciones Públicas, como el artículo 3.5, (...) O el artículo 4.f) (...) Destaca también el párrafo h) del mismo artículo (...) Estos principios acreditan que la razón del uso de este certificado electrónico no se basa en circunstancias individuales, ni en distinguir las actuaciones realizadas en la vida personal de la profesional dentro del ámbito administrativo, sino en autenticar la procedencia dentro de la Administración Pública y bajo una serie de sistemas de protocolos específicos, de los documentos que se emitan y firmen por dichos los empleados públicos durante la tramitación de expedientes, emisión de informes, resoluciones y actuaciones, lo que redunda no solo en favor de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, sino también en la seguridad en la actuación de la misma.*

*(...) La finalidad del certificado electrónico de los funcionarios y empleados públicos respecto del certificado personal 2 CA, encuentra su justificación en las funciones públicas que dicho personal desempeña dentro de su puesto de trabajo en la Administración, que requieren de un nivel de seguridad y certidumbre adecuados, garantizando la autenticidad del documento. O dicho de otro modo, predomina el elemento objetivo y no subjetivo en su utilización, con relación al puesto que se desempeña dentro de las Administraciones Públicas.*

*Téngase en cuenta, además, que desde ese aspecto garantista de la proveniencia del documento firmado mediante el certificado digital de los funcionarios y empleados públicos, el artículo 3.8 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, establece que la firma electrónica tendrá el mismo valor que la firma manuscrita, y será admisible como prueba documental en juicio, lo que exige la adopción de las mayores cautelas posibles ante la imperante evolución de las nuevas tecnologías e internet, que*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 17/30 |

*se desenvuelven en un espacio no físico sujeto a eventuales intervenciones no deseadas de terceras personas.*

*Una vez expuesta la naturaleza, régimen y normativa del certificado de empleado público, hemos de analizar si es viable el uso del certificado personal 2 CA por dicho personal en el ejercicio de sus funciones dentro de la Administración Pública.*

*El ya reproducido artículo 19 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, en su apartado 2, señala que <<Cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales podrán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios>>.*

*No obstante, el artículo 13.3 de dicha Ley establece que, además de esta firma electrónica del personal a su servicio, las Administraciones Públicas podrán utilizar, para su identificación electrónica y para la autenticación de los documentos electrónicos que produzcan, <<Sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras>>. Este precepto deja abierta la posibilidad, siempre que se cumplan los requisitos necesarios de seguridad e identificación, de utilizar otros certificados que contengan una firma electrónica, dentro del ámbito de las Administraciones Públicas, pudiendo quedar incluido el certificado personal 2 CA.*

*(...) Por tanto y sin perjuicio de lo que a continuación se dirá, consideramos que el certificado "Clase 2 CA" es susceptible de ser utilizado por los empleados públicos para la firma de documentos dentro del ámbito de las Administraciones Públicas.*

*En cualquier caso y sin perjuicio de todo lo expuesto, aun cuando es posible el uso del certificado 2 CA por los empleados públicos en su puesto de trabajo, debemos poner de relieve que, por el momento, y salvo para personas jurídicas y autónomos, dicho certificado no tiene carácter obligatorio dentro de nuestro Ordenamiento, ni existe previsión específica en materia de función pública o firma electrónica que así lo proclame, por lo que sería necesaria la concurrencia de una voluntad de aceptación expresa por parte del empleado público para su expedición y uso dentro de la Administración.*

*Al no existir norma alguna que prevea la exigencia del certificado 2 CA a los ciudadanos, de igual manera ello debe extrapolarse a los empleados públicos, por lo que valoramos que no podría obligarse al uso de dicho certificado personal, correspondiendo a su titular como persona física y dentro de su esfera privada la libertad en su utilización, amén que solo a ella le corresponde su solicitud ante la FNMT5, al tener carácter personalísimo y requerirse los datos personales tanto para su identificación como para la expedición del certificado.*

*En este sentido, incidimos de nuevo en el hecho de que el certificado de empleado público se atribuye a una persona física, si bien con la esencial impronta de estar directamente relacionado con el puesto ó cargo que se desempeña dentro de la Administración, que es la que insta el mismo como suscriptora. Como ya manifestamos ut supra, este certificado se distingue del 2 CA tanto por la*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 18/30 |

*vinculación a dicho puesto de trabajo (criterio objetivo), como por acreditar que el documento ha sido emitido por el funcionario o empleado público con todas las garantías (criterio finalista). Es decir, se basa en identificar al firmante con el puesto que ocupa, consolidando su autenticidad.*

*(...) En definitiva, y a tenor de las disposiciones normativas reproducidas y su interpretación, consideramos que, el certificado "Clase 2 CA" podría utilizarse en sustitución del mismo, pero no con carácter obligatorio, sin perjuicio del DNI electrónico o, en su defecto, la firma manuscrita* ".

Por tanto y conforme a las consideraciones expuestas, se propone valorar la relevancia del uso de la firma electrónica basada en el certificado electrónico del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, teniendo en cuenta que la firma electrónica basada en el certificado electrónico proporcionado con carácter general a la ciudadanía, podría utilizarse por parte de dicho personal, si bien no de manera imperativa.

8.20.2.- En el apartado 2 se plantea dónde se encuentran reguladas, en su caso, las responsabilidades por uso indebido de la firma electrónica basada en ecertificado electrónico del personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía.

8.21.- **Artículo 26**. Regula el Registro Electrónico Único.

8.21.1.- Con carácter general habrá que estar a lo preceptuado en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, especialmente en sus apartados 2 y 3.

8.22212.- Debería hacerse alguna alusión al archivo de documentos. Con relación a ello el artículo 17 de la citada Ley, dispone que "*1. Cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, en los términos establecidos en la normativa reguladora aplicable. 2. Los documentos electrónicos deberán conservarse en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento, así como su consulta con independencia del tiempo transcurrido desde su emisión (...)*".

8.21.3.- El apartado 1 califica al Registro como "*unico*" para los "*órganos y entidades contemplados en el Artículo 2.1*". Por tanto, el borrador que nos ocupa ha suprimido la posibilidad prevista en el segundo párrafo del artículo 16.1, sobre que sus "*organismos públicos vinculados o dependientes*" de la Administración de la Junta de Andalucía, puedan disponer de registros electrónicos propios. Sin embargo, consideramos que podría valorarse la introducción de una previsión que deje abierta esta posibilidad, estableciendo en su caso los requisitos que correspondan para la eventual creación de dichos registros propios. A este respecto, nos remitimos a lo que se dirá sobre el Registro Telemático Tributario.

8.21.4.- En el apartado 3 recomendamos que además de las distintas sedes, el Registro Electrónico Único también debería ser accesible desde el Portal de Internet de la Junta de Andalucía.





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 19/30 |

8.21.5.- En el apartado 6 apuntamos que sólo se alude a normas "*de carácter reglamentario*", lo que podría excluir a las órdenes que carezcan de esa naturaleza, como por ejemplo órdenes que aprueben bases reguladoras para la concesión de subvenciones para una anualidad determinada, cuyo carácter será el de acto administrativo (STS de 15 de noviembre de 2005).

8.22.- **Capítulo VI**. Consideramos que la regulación de las notificaciones electrónicas adolece de claridad, sobre todo entre los Artículos 30 y 32, lo cual debería corregirse a efectos de evitar problemas a la hora de su práctica, dado que los defectos en las notificaciones constituyen una de las principales causas de impugnación jurisdiccional en los procedimientos administrativos.

Por ende y toda vez que es uno de los pilares esenciales del proyecto, tendrían que exponerse con mayor y mejor rigor cuáles serán los medios que podrán aportarse por las personas interesadas para que se produzca la notificación (correos electrónicos, etc.), cómo y dónde podrán comunicarse dichos medios, el alta en la dirección electrónica habilitada, el régimen de avisos de notificación, y sobre todo que la práctica de las notificaciones electrónicas, sin perjuicio de esos avisos, tendrá lugar en la dirección habilitada para ello según el Anexo IV.

Por otra parte, advertimos que resultan de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 41 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

8.23.- **Artículo 30.** Regula los medios de notificación electrónica y vías de acceso.

8.23.1.- En el párrafo a) del apartado 1 se alude a la "*dirección electrónica habilitada*", mientras que en el párrafo b), además, a la "*sede electrónica*" en casos de suscripción de convenios con otras Administraciones Públicas, lo que debería aclararse, teniendo en cuanta que lo correcto sería aludir a ambas según lo previsto en el artículo 41.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Ello se reitera para el resto del texto, como ocurre con el **Artículo 33.1.**

8.23.2.- En el apartado 1.a).2º se contempla la posibilidad de que la persona interesada pueda acceder al sistema de notificaciones electrónicas del Artículo 31, ante "*funcionario público habilitado*". No obstante, según el artículo 49.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, este tipo de notificaciones no tendrá carácter electrónico propiamente dicho, pues "*(...) las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos: a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento*". Por tanto, debería modificarse la ubicación de esta previsión.

8.23.3.- En el apartado 1.b) debería aludirse a "convenio" y no a "*convenio de colaboración o acuerdo*", según lo previsto en el Capítulo VI del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, lo qu se reitera para el resto del articulado.

8.23.4.- En el apartado 2 debería precisarse el concepto de "*sistemas de notificación electrónica*", pues el Artículo 31 alude un único sistema. En todo caso recomendamos que se revise la redacción del apartado para una mejor comprensión del mismo.





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 20/30 |

8.24.- **Artículo 31**. Deberían enunciarse cuáles serán los datos mínimos que constarán en la dirección electrónica habilitada.

En el apartado 4 respecto a las personas que estén obligadas a relacionarse por medios electrónicos, debería hacerse una remisión al Artículo 33, al igual que se hace lo propio con el Artículo 34 para las que no lo estén.

8.25.- **Artículo 32**. Regula los avisos de notificación.

8.25.1.- Debería añadirse que según el artículo 41.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la falta de práctica del aviso "*no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida*".

8.25.2.- En el apartado 1 el término "*opcionalmente*" respecto al dispositivo electrónico en el que recibir los avisos de notificación, no resulta acorde con lo preceptuado en el artículo 41.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que se refiere a "*dispositivo electrónico y/o a la dirección de correo electrónico*".

8.25.3.- En el apartado 2 no debería restringirse al formulario la preferencia del medios de aviso de notificación indicado en el mismo, dado que salvo que éste sea obligatorio (Artículo 12.2), la personas interesadas podrán presentar solicitudes y realizar actuaciones sin necesidad de acudir a dichos formularios. El artículo 41 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tampoco refleja esta restricción a los avisos.

Suponemos que el uso de "*otros medios que le consten a la Administración*", podrá ser cumulativo con el correo o dispositivo electrónico indicado por la persona interesada.

8.25.4.- En todo caso y según el artículo 41.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, debería añadirse que "*La falta de práctica de este aviso no impedirá que la notificación sea considerada plenamente válida*".

8.26.- **Artículo 33**. Regula los avisos de notificación y comunicación previa a personas obligadas a relacionarse por medios electrónicos en procedimientos iniciados de oficio.

8.26.1.- Sin perjuicio de esta obligación, debería puntualizarse que conforme al artículo 41.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, "*(...) las Administraciones podrán practicar las notificaciones por medios no electrónicos en los siguientes supuestos: a) Cuando la notificación se realice con ocasión de la comparecencia espontánea del interesado o su representante en las oficinas de asistencia en materia de registro y solicite la comunicación o notificación personal en ese momento. b) Cuando para asegurar la eficacia de la actuación administrativa resulte necesario practicar la notificación por entrega directa de un empleado público de la Administración notificante*".

De igual forma, según el apartado 2 de dicho artículo 41: "*En ningún caso se efectuarán por medios electrónicos las siguientes notificaciones: a) Aquellas en las que el acto a notificar vaya*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 21/30 |

*acompañado de elementos que no sean susceptibles de conversión en formato electrónico. b) Las que contengan medios de pago a favor de los obligados, tales como cheques*".

8.26.2.- En el apartado 2 debería indicarse cómo se computarán los plazos de un procedimiento iniciado de oficio, respecto del plazo de diez días para que la persona interesada reciba el aviso previo. Recordamos que el artículo 22.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, establece que "*El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido (...)*".

8.26.3.- En el apartado 3 debería puntulizarse el o los supuestos en que no se hubiera realizado el alta en la dirección electrónica habilitada según el apartado 2, así como el motivo de por qué no se hubiese enviado la comunicación con el aviso previo. Del mismo modo, cuando se produzca la primera notificación en papel, incluyendo los contenidos de dicho aviso, debería indicarse si se seguirá lo dispuesto en el apartado 2.

8.26.4.- Entendemos que el apartado 4 podría suprimirse, al no añadir ninguna peculiaridad sobre el régimen de práctica de las notificaciones, toda vez que hasta que la persona interesada no presente una solicitud basada en convocatoria publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, no procederá la notificación prevista en el apartado 3; pero ésta será necesaria una vez que la presente en caso de darse los condicionantes del propio apartado 3. Por otra parte, no es correcto hablar de "*acto de aplicación del deber de relacionarse*", sino directamente de "convocatoria".

8.26.4.- Por último, se plantea el suspuesto de avisos de notificación a personas obligadas a relacionarse por medios electrónicos en procedimientos no iniciados de oficio, como ocurriría cuando la persona interesada tenga que presentar una solicitud sin previa convocatoria, por ejemplo en el caso de una autorización, declaración responsable o comunicación. El artículo 41.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone con relación a ello que "*En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la notificación se practicará por el medio señalado al efecto por aquel. Esta notificación será electrónica en los casos en los que exista obligación de relacionarse de esta forma con la Administración*".

8.27.- **Artículo 34**. En el apartado 1 la remisión al Artículo 30.1.b) no es coincidente con el contenido de dicho precepto, lo que debería subsnarse.

8.28.- **Artículo 35**. Interpretamos que en el apartado 2.c) la expresión "*pudiendo acceder a su contenido con efectos meramente informativos*", implica que la notificación no tendrá efecto jurídico alguno, sin perjuicio de que la persona interesada pueda ejercer los derechos o exigírsele las obligaciones que correspondan, en virtud del acto o actuación administrativa que se notifica. Por otra parte, deberiá añadirse que según el artículo 41.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tras el rechazo de la notificación se seguirá tramitándose el procedimiento.





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 22/30 |

No se alcanza a comprender por qué las notificaciones caducadas "*no estarán disponibles para su acceso*", lo cual en todo caso debería motivarse.

Téngase en cuenta que cuando se trate de personas que no estén obligadas a relacionarse por medios electrónicos que no hubieran elegido voluntariamente este medio, tendrán que ser notificadas siempre en papel según el Artículo 34, sin perjuicio de que puedan ser notificadas, además, por aquellos medios cuando la Administracion tuviera conocimiento de los mismos.

8.29.- **Artículo 38**. En el apartado 2 se introduce el concepto de "*aplicaciones móviles específicas*", a las que no se ha hecho previa alusión en el proyecto, lo que tendría que subsanarse. Ello se reproduce para el concepto de "*copia electrónica auténtica*" del **párrafo c)**.

Debería puntualizarse cómo podrá la persona interesada proceder a identificarse para acceder a la Carpeta Ciudadana.

8.30.- **Artículo 39**. Téngase en cuenta que el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sólo se refiere al reglamento y no a la Ley, como disposición normativa para que la Administración pueda "*establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos*". No obstante, y sin perjuicio de lo que se dirá sobre la *lex repetita*, nada obsta para que la ley pueda establecer dicha obligación, si bien en ese caso también habría de atenerse a los requisitos previstos en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al tratarse de normativa básica.

8.31.- **Artículo 40**. En el apartado 3 debería especificarse a quién corresponderá la aprobación de la relación de actividades que se realicen mediante actuación administrativa automatizada.

8.32.- **Artículo 41**. Puesto que se hace una remisión al artículo 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, aconsejamos expresar que la publicación a la que se alude es la del Boletín Oficial del Estado.

En el apartado 2.a) manifestamos que los "*tablones de edictos electrónicos*" no están contemplados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, como tampoco en el borrador que nos ocupa, por lo que deberían definirse.

8.33.- **Artículo 42**. En el apartado 1 tendría que especificarse el alcance del adverbio "*preferentemente*", respecto a las operaciones de comprobación con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución".

8.34.- **Artículo 45**. Regula el Registro de Apoderamientos.

8.34.1.- Para el apartado 2.a) habrá de tenerse en cuenta las posibilidades previstas en el artículo 6.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Debería precisarse cuál es el origen y alcance del supuesto enunciado en el párrafo c).





| | | | |
|---|---|---|---|
| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 23/30 |

8.34.2.- En el apartado 3 tendría que concretarse quién inscribirá los bastanteos.

En el párrafo c) debería especificarse cuáles son las "*solicitudes de habilitación general*", pues no se ha indicado nada al respecto y no se regulan en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

8.35.- **Artículo 46**. En el apartado 3 habría de precisarse que la habilitación para identificación y firma será para "aisitir a la ciudadanía" en lo referente a las mismas.

El apartado 4 determina que podrá ser habilitado para la expedición de copias auténticas, el "*personal funcionario de los órganos administrativos que hubiesen emitido el documento original*". El artículo 27.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, respecto a dicha habilitación alude a los "*órganos competentes de las Administraciones Públicas*". Por tanto, el proyecto está precisando, conforme a derecho, a quién corresponde dicha habilitación.

8.36.- **Artículo 47**. Regula el Registro Electrónico de Órganos Colegiados.

8.36.1.- En el apartado 1 interpretamos que "*entidades instrumentales*" comprende la totalidad de las mismas, en los términos del artículo 52.1 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.

8.36.2.- En el apartado 2 entendemos que, entre otras, las Comisiones Interdepartamentales, las Comisiones Provinciales de Valoración en materia de expropiación forzosa, y las Comisiones de Provinciales de Medidas de Protección, estarán incluídas en el ámbito de aplicación del Registro Electrónico de Órganos Colegiados, lo que se manifiesta a los efectos oportunos.

8.36.3.- En el apartado 3 debería indicarse cuándo se procederá a realizar la inscripción en el Registro, lo que se hace extensible al **Artículo 48.4** sobre los convenios.

8.36.4.- Dada su relevancia, en el apartado 5 sugerimos que se incluya, como información que conste en el Registro, los Estatutos o normas de organización y funcionamiento del órgano colegiado, en su caso.

En el párrafo b) téngase presente que el órgano colegiado podrá estar adscrito a una entidad instrumental, y no sólo a una Consejería.

8.37- **Artículo 48**. En el apartado 3 podría añadirse la eventual existencia de comisiones de seguimiento de los convenios, sin perjuicio de su inscripción en el Registro Electrónico de Órganos Colegiados, según el Artículo 47.2.h).

8.38.- **Disposición Adicional Segunda**. En el apartado 1 reiteramos lo dicho para el Artículo 2 y el ámbito de aplicación de los Registros Electrónicos. En todo caso, advertimos que según la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las disposiciones sobre dichos Registros entrarán en vigor el 2 de octubre de 2020, y no "*una vez que se disponga de los medios electrónicos y de otra índole necesarios y se alcance el nivel adecuado de convergencia en los sistemas*". Esto mismo se reproduce para la **Disposición Transitoria Cuarta**.





| | | | |
|---|---|---|---|
| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 24/30 |

8.39.- **Disposición Transitoria Tercera**. En el apartado 1 interpretamos que la admisión de los sistemas de indentificación no basados en certificados electrónicos que a la entrada en vigor del proyecto estuvieran establecidos por las Consejerías competentes, lo será con carácter indefinido. En caso contrario, debería hacerse constar expresamente, tal y como se hace respecto a los sistemas de firma previstos en el apartado 2.

8.40.- **Disposición Transitoria Quinta**. Debido a la importancia del Registro Telemático Tributario, debería motivarse su integración en el Registro Electrónico Único de la Administración de la Junta de Andalucía, que implica la derogación del Capítulo II de la Orden de 10 de junio de 2005.

En el apartado 2 sería conveniente establecer un plazo para que se produzca la integración de la presentación de documentos de naturaleza tributaria en el Registro Electrónico Único, con el fin de que los sujetos pasivos tengan conocimiento del momento en el que deberán presentar dichos documentos en el mismo.

8.41.- **Disposición Derogatoria Única**. La derogación de los preceptos y disposiciones que se citan ha de ser congruente con el contenido del presente proyecto, debiendo motivarse en el expediente, como por ejemplo la derogación del artículo 25 del Decreto 204/1995, de 29 de agosto, que regula la validez de las copias.

Presumimos que se habrá previsto que no existirá un vacío normativo respecto a las cuestiones reguladas por las normas que se derogan, hasta la entrada en vigor de la totalidad del proyecto. De lo contrario, deberían adicionarse las correspondientes disposiciones transitorias.

8.42.- **Disposición Final Primera**. Consideramos que la ejecución y aplicación del proyecto mediante los "*recursos propios y medios ordinarios de la Administración de la Junta de Andalucía*", no será óbice para proceder a la contratación administrativa en caso de ser necesario.

8.43.- **Disposicion Final Segunda**. Para su apartado 1 y con relación a las oficinas de asistencia en materia de registros, reiteramos lo ya dicho sobre la tramitación del proyecto de decreto por el que se aprueba el modelo de relación con la ciudadanía de la Administración de la Junta de Andalucía.

8.44.- **Disposición Final Quinta**. Debería añadirse que la obligación de relacionarse por medios electrónicos, con carácter general y no sólo para lo establecido en los Artículos 45 y 46.1.a) en la Disposición Final Quinta, se hará efectivo a partir del 2 de octubre de 2020, conforme a la Disposición Final Séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tras la modificación operada por el artículo sexto del Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros.

En efecto, sería razonable interpretar que la obligación de relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos, no regiría sino a partir de dicha fecha, por la vinculación directa e inmediata que cabe apreciar entre su artículo 14 y el resto de previsiones de la





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 25/30 |

Ley sobre los registros electrónicos. Así se pronuncia el Informe SSPI00066/16, de 5 de diciembre de 2016, de Servicios Centrales, el Informe AEPI00067/16, de 1 de diciembre de 2016, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio, y el Informe HPPI0055/16, de 7 de febrero de 2017, de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

El Consejo Consultivo parece que se manifestó de manera favorable a esta tesis en su Dictamen 68/17, de 15 de febrero, señalando lo siguiente:

"*En efecto, este entendimiento de la LPAC, puesta en conexión con la LRJSP, propicia la transición acelerada hacia la aplicación de la nueva concepción de la tramitación electrónica, incluyendo el registro electrónico y el registro electrónico de apoderamientos, el punto de acceso general electrónico de la Administración y el archivo único electrónico, que constituyen una excepción a la vigencia de la Ley 39/2015 a partir del 2 de octubre de 2016.*

*Desde esta óptica debe apelarse al efecto útil de la nueva regulación, que ha de vincularse con la interpretación de la disposición transitoria cuarta (régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general), en la que se establece que mientras no entren en vigor las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, <<las Administraciones Públicas mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dichas materias, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con las Administraciones>>*".

**NOVENA.-** En cuanto a las cuestiones de técnica normativa, hemos de efectuar las siguientes apreciaciones:

9.1.- Con carácter general tendrían que revisarse los signos de puntuación a lo largo del texto.

9.2.- Todos los tiempos verbales que impliquen un mandato o consecuencia juíridica tendrían que conjugarse en futuro de indicativo, y no en presente, por lo que tendrían que hacerse múltiples modificaciones en el articulado.

9.3.- Existen numerosas expresiones que no serían propias de una disposición normativa, como por ejemplo, "*teniendo en cuenta*" (Artículo 3.2), "*en lo posible*" (Artículo 6.1), "*cuando menos*" (Artículo 11.2), o "*Asímismo*" (Artículo 12.7).

9.4.- Una vez hecha alusión a una norma por primera vez en la Parte Expostiva o en el articulado, en las sucesivas bastará con hacerlo a su número y fecha de aprobación, como por ejemplo "Ley 39/2015, de 1 de octubre".

9.5.- Con el fin de evitar los efectos perniciosos de la *lex repetita*, las previsiones cuyo contenido se encuentren o deriven de algún precepto de la normativa básica del Estado, deberían venir precedidas de la expresión "de conformidad con" u otra similar, y a continuación el artículo y la norma correspondiente con una descripción de su contenido, o bien indicar en una diposición adicional qué





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 26/30 |

precepto estatales se reproducen. En caso de reproduccion total o parcial de dichos preceptos tendría que hacerse de forma literal, pues como indica el Dictamen n.º 570/2016 del Consejo Consultivo:

"*Este Órgano viene alertando en diferentes dictámenes sobre los riesgos que lleva consigo el empleo de dicha técnica, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia. En tal sentido demos por reproducidas las consideraciones que recientemente se han formulado en el dictamen 545/2016 de 14 de septiembre, de este Consejo Consultivo sobre la base del dictamen 277/2007 y otros anteriores. A este respecto, se hace notar que, aun constatando que el uso de la técnica de la "lex repetita" obedece en muchos supuestos al deseo de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico, este Consejo Consultivo ha advertido también que una modificación que colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal vendría a materializar el potencial riesgo antes referido. En este orden de ideas, se hace notar que la doctrina del Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita".*

*Lo que sí subraya con vehemencia es que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma*".

No obstante, y como ya se ha advertido en algunos preceptos concretos, la reproducción de preceptos estatales básicos o de normas de la Comunidad Autónoma, no sólo ha de ser conforme con lo que se acaba de exponer, sino que en ningún caso puede suponer una modificación, ampliación o restricción del contenido de dichos preceptos, de manera que se altere su significado.

9.6.- **Parte Expositiva**. Consideramos que podría reducirse su extensión, sobre todo en lo que respecta a la descripción de los Capítulos del proyecto. En este sentido, según Dictamen del Consejo Consultivo n.º 889/2014, de 19 de diciembre:

"*El Consejo Consultivo debe insistir en que la exposición de motivos sólo puede cumplir su cometido cuando se redacta concisamente, destacando los fines y las líneas maestras de la nueva regulación, en vez de adoptar una extensión tal que se confunde con una memoria justificativa, describiendo antecedentes, normas conexas, necesidades y soluciones que se relatan pormenorizadamente y con un grado de detalle que hace que los destinatarios prescindan a menudo de su lectura y vayan directamente al articulado.*

*Las recomendaciones que este Consejo Consultivo ha venido efectuando sobre el contenido de las exposiciones de motivos, son especialmente aplicables en este caso, pues los destinatarios últimos de la ley son los ciudadanos a los que se les facilitan instrumentos de información para conocer una realidad compleja, con la que toman contacto quizá una sola vez en su vida.*





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 27/30 |

*(...) Y aunque es incuestionable que el legislador debe explicitar el por qué de la disposición que se dicta, su base competencial y los rasgos principales de la misma, ello no debe estar reñido con la concisión, distinguiendo lo principal de lo accesorio. En este sentido, el Consejo Consultivo considera que debe realizarse un esfuerzo por simplificar la exposición de motivos, despojándola de referencias y tecnicismo que no son estrictamente necesarios*".

9.7.- **Artículo 1**. Dado que se trata de una enumeración, aconsejamos que el apartado 2 se divida en párrafos con letras: a), b), c), etc.

9.8.- **Artículo 5**. En el apartado 3.c).3º en consonancia con el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en lugar de "*Letrado o Letrada*", habría de rezar "Letrado".

9.9.- **Capítulo II**. Apreciamos que los Artículos 7, 8 y 9 podrían trasladarse a un Capítulo nuevo, dado que regulan cuestiones sobre elaboración normativa, no guardando relación con la simplificación de procedimientos y agilización de trámites.

9.10.- **Artículo 6**. Debería evitarse que el título del precepto coincida en su mayor parte con el título del Capítulo II.

9.11.- **Artículo 6**. En el apartado 3.e) donde dice "*actos*" y "*proceso*", sería más adecuado indicar "actuaciones" y "procedimiento", respectivamente.

9.12.- **Artículo 9**. En el apartado 1 en lugar de "*Andalucía*" podría señalar "Comunidad Autónoma de Andalucía".

9.13.- **Artículo 10**. Aconsejamos que lleve por título "Registro de Procedimientos y Servicios".

9.14.- **Artículo 11**. En el apartado 2 sería más correcto indicar "apartados 8 y 9 del Artículo 10".

9.15.- **Artículo 12**. Sugerimos que las previsiones sobre los requisitos de los formularios se enumeren en un solo apartado dividido en párarrafos, para favorecer la lectura y comprensión de los mismos. En todo caso, los apartados 7 y 10 deberían dividirse a su vez en dos apartados según las idéas expuestas en cada uno de ellos.

En el primer párrafo del apartado 7, la expresión "*Para garantizar la seguridad jurídica y los derechos de la ciudadanía*" debería suprimirse, al ser descriptiva y carecer de contenido normativo, sin perjuicio de su incluión en la Parte Expositiva.

9.16.- **Artículo 13**. En el apartado 2 la segunda alusión a la "*Junta de Andalucía*" podría hacerse a "dicha Administración".

9.17.- **Artículo 15**. En el apartado 1 "*www.juntadeandalucia.es*" no debería subrayarse.





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 28/30 |

9.18.- **Artículo 22**. Los apartados 1 y 2 podrían refundirse en uno solo.

9.19.- **Artículo 24**. En el apartado 2 donde dice "*apartado anterior*" habría de indicar "apartado 1", lo que se reproduce para el **Artículo 30.1.a)**.

9.20.- **Artículo 25**. Por su contenido recomendamos que los apartados 1 y 2 se reunifiquen en uno solo.

9.21.- **Artículo 26**. En el apartado 6 lo correcto sería señalar "párrafos c) y d) del Artículo 2.1", lo que se reitera para el **Artículo 29**. Al hilo de lo ya argumentado anteriormente, en lugar de "*norma de carácter reglamentario*" podría indicar "disposición de carácter general".

En el apartado 8 en lugar de "*en cualquiera de los registros electrónicos*" podría indicar "en cualquier otro registro electrónico".

9.22.- **Artículo 27**. En el último inciso del apartado 4 sería más adecuado emplear el término "interesado" y no "*persona*".

Donde dice apartado "*4 6*" habría de indicar "5".

9.23.- **Artículo 30**. La remisión al "*artículo siguiente*" habría de efectuarse al "Artículo 31".

9.24.- **Artículo 32**. Debería reformularse la redacción del apartado 1, concretamente en lo que se refiere a la enumeración los medios por los que recibir avisos de notificaciones.

9.25.- **Artículo 33**. En el apartado 3 debería indicar "párrafos c) y d) del artículo 32.1".

En el apartado 4 sugerimos que en lugar de "*acto de aplicación*" se señale "actuación".

9.26.- **Artículo 34**. En el apartado 2 sería más apropiado señalar "distintos medios" en sustitucion de "*distintos cauces*".

9.27.- **Artículo 35**. El apartado 3 podría ubicarse tras el apartado 1, pues regula cuestiones generales sobre las notificaciones, y el apartado 4 al apartado 2.c) que es el que se refiere el rechazo de las notificaciones.

9.28.- **Artículo 35**. Bastaría con indicar "conservando el sistema la fecha de eliminación".

9.29.- **Articulo 36**. En el apartado 3 la expresión "*normas que regulen la correspondiente actividad*", podría reemplazarse por "normas que regulen el régimen jurídico de dichos órganos".

9.30.- **Artículo 39**. Sugerimos que se traslade su contenido al Capítulo IV.





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 29/30 |

9.31.- **Artículo 41**. El segundo inciso del apartado 1 debería conformar un apartado diferente, pues regula la publicación específica de las notificaciones infructuosas.

9.32.- **Artículo 42**. En el apartado 1 habría de indicar "persona instructura", en lugar de "*instructor o instructora*".

9.33.- **Disposición Adicional Segunda**. Según la Directriz 40 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, debería constituirse como una dispocisión transitoria.

9.34.- **Disposición Derogatoria Única**. Su último párrafo debería trasladarse al párrafo k), que es el que contempla la derogación de la Orden de 10 de junio de 2005.

9.35.- **Disposición Final Primera**. A tenor de lo dispuesto en la Directriz 39.c) del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de julio de 2005, y dado que se trata de una previsión no dirigida a la producción de normas jurídicas, debería ostentar la naturalza de una disposición adicional. Ello se reproduce para la **Disposición Final Cuarta.**

9.36.- **Disposición Final Quinta**. Sus dos párrafos deberían conformarse en apartados diferentes.

Es cuanto me cumple someter a la consideración de V.I., sin perjuicio de que se cumplimente la debida tramitación procedimental y presupuestaria.

El Letrado de la Junta de Andalucía.
Jaime Vaillo Hernández.





| Código: | 43CVe792NZGQYUJRAI7IhjRHf6eFDu | Fecha | 19/07/2019 |
|---|---|---|---|
| Firmado Por | JAIME VAILLO HERNANDEZ | | |
| Url De Verificación | https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma | Página | 30/30 |