

Expediente: 25/2002

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra.

Dictamen: 22/2002, de 30 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de mayo de 2002,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, que actúa como Consejero-Secretario,

siendo Ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 18 de abril de 2002 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 8 de abril de 2002, según certificación del Director General de Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

El expediente está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 8 de abril de 2002 de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra.
2. Borrador del texto del proyecto de Decreto Foral referido.
3. Informes de la Dirección General de Justicia y de la Dirección General de Organización y Sistemas de Información.
4. Informes de las Secretarías Técnicas de Bienestar Social, de Salud, de Administración Local, de Educación y Cultura, de Economía y Hacienda, de Presidencia, Justicia e Interior.
5. Informe de la Dirección del Servicio de Calidad y Modernización del Departamento de Administración Local.
6. Resolución de 18 de febrero de 2002 del Director General de Presidencia sometiendo el borrador del proyecto a información ciudadana mediante remisión a la Federación de Municipios y Concejos, Colegios de Abogados de Pamplona, Tudela, Estella y Tafalla y Asociación de Consumidores Irache, por plazo de 15 días hábiles.
7. Alegaciones recibidas del Colegio de Abogados de Pamplona, de los Colegios de Abogados de Tudela, Estella y Tafalla, en escrito conjunto, y de la Asociación de Consumidores Irache.
8. Informe favorable de la Comisión Foral de Régimen Local.
9. Consideraciones sobre las alegaciones recibidas y texto reelaborado del proyecto de Decreto Foral incluyendo las alegaciones admitidas.
10. Convenio de 27 de diciembre de 2001 entre el Gobierno de Navarra y la Real Casa de la Moneda-Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, para la prestación de servicios de certificación de firma electrónica.

11. Informe de la Dirección General de Organización y Sistemas de Información, de 2 de abril de 2002, sobre requerimientos necesarios para la adaptación de las oficinas de registro del Gobierno de Navarra al Decreto Foral que regula su organización y funcionamiento.
12. Memoria justificativa y económica del proyecto de la Dirección General de Presidencia.
13. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
14. Texto definitivo que se somete a consulta.

La documentación aportada se ajusta en términos generales a lo ordenado en el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra (en adelante ROFCN).

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A) *Carácter preceptivo*

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación de la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra y se dicta al amparo de la Disposición Final Única, número 1, de la Ley 4/1999, de 13 de enero, donde se establece que “el Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, dictarán las disposiciones de desarrollo y aplicación de la presente Ley que resulten necesarias”.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral objeto de análisis constituye una disposición general dictada en ejecución de una Ley por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

B) Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante LFGACFN), las disposiciones reglamentarias se dictarán de acuerdo con lo establecido en dicha Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, sean elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a las que se remitió la Ley Foral 23/1983. Tales preceptos, sin embargo, fueron derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, por lo que puede entenderse que la remisión efectuada por el artículo 51 de la Ley Foral 23/1983 ha quedado sin contenido, dado que los artículos 23 y 24 de la Ley 50/1997, que han venido a sustituir a los anteriores, no regulan el procedimiento administrativo general, sino el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Nación.

No obstante, tal como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo en otros dictámenes anteriores, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad, en particular -y según los casos- habría que contar con un

informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior dada la índole y alcance de este proyecto de Decreto Foral, acordó, mediante Resolución de 18 de febrero de 2002, someterlo a audiencia de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de los diferentes Colegios de Abogados de Navarra y de la Asociación de Consumidores Navarra Irache, concediendo un plazo de quince días hábiles, para que efectuaran las alegaciones que estimaran procedentes. En dicho trámite se han formulado alegaciones por los Colegios de Abogados y la Asociación de Consumidores Irache.

Además, como se ha hecho mención, obran en el expediente el informe preceptivo de la Comisión Foral de Régimen Local, sendos informes de las Direcciones Generales de Justicia y de Organización y Sistemas de Información, así como informes de las Secretarías Técnicas de Bienestar Social, de Salud, de Administración Local, de Educación y Cultura, de Economía y Hacienda, de Presidencia, Justicia e Interior y de la Dirección del Servicio de Calidad y Modernización del Departamento de Administración Local.

Igualmente obran en el expediente el informe justificativo del proyecto, la memoria económica y el informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior proponente.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen es ajustada a Derecho.

C) *Habilitación y rango de la norma*

El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen, se dicta, en ejercicio de la habilitación competencial contenida en el artículo 49.1.a) y e) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA) y en uso de la facultad de

autoorganización prevista en el artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC) y en aplicación de la Disposición Final Única, apartado 1, de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modificó esta, la cual atribuye a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, el desarrollo y aplicación de esta Ley.

El artículo 23.1 de la LORAFNA, atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

D) Marco jurídico

La Constitución Española atribuye al Estado, en su artículo 149.1.18ª, la competencia exclusiva de dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Comunidades Autónomas, materializada en la LRJ-PAC, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y la actualización del artículo 38 de dicha Ley efectuada por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

A su vez, el artículo 49.1.a) y e) de la LORAFNA atribuye competencias exclusivas a Navarra sobre la regulación de la composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las instituciones forales y de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas.

E) Análisis del Proyecto Foral considerado

a) Observación General

Como se deduce de la LRJ-PAC -singularmente de sus artículos 51 y 63.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

Por ello, para pronunciarse sobre la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado se ha de analizar si es acorde con la legislación foral antes reseñada, así como con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

El Proyecto dictaminado, contiene una regulación específica de la organización y funcionamiento del Registro General que a juicio de este Consejo no rebasa los términos de la habilitación ni vulnera el resto del ordenamiento jurídico. No se dan en él, por tanto, vicios que pudieran dar lugar a su nulidad.

b) Justificación del proyecto de Decreto Foral

La LRJ-PAC regula en su artículo 38 en la redacción dada por las Leyes 4/1999, de 13 de enero, y 24/2001, de 27 de diciembre, la organización y funcionamiento de los registros administrativos.

La regulación propuesta por el Decreto Foral considerado se fundamenta en la necesidad de adecuar la organización del Registro General del Gobierno de Navarra a la expansión de la ubicación territorial de sus unidades, órganos y servicios y de adecuar los sistemas de información para que los interesados puedan relacionarse con la Administración de forma segura utilizando técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, así como contemplar el sistema de relaciones y cooperación con otros registros

pertencientes a otras Administraciones Públicas, dada la pluralidad de registros habilitados, por sí o mediante concertación, su distribución en el territorio y la validez de las actuaciones realizadas ante ellos y en consecuencia se hace conveniente y oportuno proceder a una nueva regulación de la organización y funcionamiento de este servicio fundamental.

c) Estructura

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra consta de una exposición de motivos, catorce artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, incorporando al mismo dos anexos.

La exposición de motivos justifica y se refiere a la necesidad y oportunidad de la norma indicando los principios inspiradores del registro público y a la habilitación legal en función de la cual se dicta la norma.

El texto articulado se inicia bajo el epígrafe “Principios generales” (artículo 1º) y refiere los cauces a través de los cuales los ciudadanos pueden ejercitar, entre otros, su derecho a la presentación de documentos y solicitudes ante la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Los artículos 2º a 4º regulan la organización del Registro General y de los auxiliares, con enunciado de sus cometidos, naturaleza, implantación, desarrollo, dependencia y definición del sistema de registro integrado, que concreta la disposición adicional primera y describe, básicamente, el anexo I, aprobándolo y dando publicidad de conformidad con lo previsto en el artículo 45.4 de la LRJ-PAC.

El artículo 5º relaciona las funciones atribuidas a las oficinas del Registro General y a las de los registros auxiliares y el artículo 6º, las que de forma específica competen al Registro General del Departamento de Presidencia Justicia e Interior.

El funcionamiento, con definición de los escritos y documentos susceptibles de registro, se contemplan en los artículos 7º y 8º.

El artículo 9º establece los requisitos que habilitan la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos y las condiciones para reconocer validez a las comunicaciones y notificaciones efectuadas por ese cauce.

En el artículo 10º se especifican las condiciones temporales y en concreto el horario para la presentación de solicitudes y documentos.

El artículo 11º establece los datos que han de reflejar los asientos de entrada y salida y el artículo 12º los de la validación de los escritos y documentos registrados.

El artículo 13º bajo el enunciado "Registro de documentos de otras Administraciones Públicas", establece el curso que haya de darse a estos documentos según su origen y destino.

Finalmente el artículo 14º prevé la creación de registros internos para llevar cuenta de los movimientos de documentación entre los propios órganos de la Administración de la Comunidad Foral.

Las disposiciones adicionales establecen la obligatoriedad de la utilización de la solución informática adoptada (disposición adicional primera); la dotación de medios personales y materiales que procedan (disposición adicional segunda); la especialidad referida a los procedimientos tributarios (disposición adicional tercera); y la consideración como oficinas de registro, a la entrada en vigor del Decreto Foral, las que se relacionan en el anexo II (disposición adicional cuarta).

La disposición derogatoria emplea una fórmula general de derogación para todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la nueva regulación y deroga de forma expresa, el Decreto Foral 218/1994 de 7 de noviembre, al que sustituye en cuanto éste regulaba el sistema de registro y seguimiento de documentos y expedientes en la Administración de la Comunidad Foral y sus Organismos Autónomos.

En la disposición final primera se faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones de desarrollo que sean

precisas para su aplicación, y en la segunda la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El anexo I contempla el nombre, descripción y el lenguaje de programación y versión de la aplicación “registr@”.

El anexo II incluye la lista de las oficinas que serán consideradas como Registro del Gobierno de Navarra a los efectos de este Decreto Foral.

Formalmente es correcta la estructura de la norma en cuya exposición de motivos se justifican con claridad los mismos, el articulado es el adecuado a la finalidad que se pretende, y las disposiciones y anexos que lo acompañan son igualmente correctas.

d) Observaciones al articulado

Exposición de motivos: la Ley 4/1999 es de 13 de enero y no de 14 de enero como consta.

Artículos 8.4 y 13.2: debería tenerse en cuenta que el plazo de 48 horas puede ser de difícil cumplimiento cuando existan días inhábiles.

Disposición adicional primera: debe especificarse la referencia al anexo como anexo I.

Disposición adicional cuarta: Debería modificarse el título ya que no concuerda con el contenido y, además, especificarse la referencia al anexo como anexo II.

Disposición derogatoria: Debe citarse el año correcto del Decreto Foral derogado.

Anexo II: Los Departamentos deben referenciarse con su nombre oficial completo y corregir alguna dirección que se comprueba no es correcta.

Con carácter general, debería mantenerse uniformidad en las referencias al registro utilizando siempre el mismo criterio, mayúscula

cuando se refiera al órgano administrativo y minúscula cuando se refiera al proceso como tal.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.