



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL NUEVO DOMINIO DE INTERNET DE NIVEL SUPERIOR «EUSKADI.EUS»

23/2015 IL

INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se emite a solicitud del Departamento de Administración Pública y Justicia respecto del Proyecto de Decreto de referencia, a los efectos previstos en el artículo 6.1 h) del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y en el artículo 11.1 a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia, en relación con el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de junio de 1995 relativo a disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del Informe de Control de Legalidad.

CONSIDERACIONES PREVIAS

2. El proyecto de Decreto tiene por finalidad establecer en el ámbito de la Administración General y los entes que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco la implantación del dominio de internet de nivel superior “euskadi.eus”, así como ordenar el proceso de migración hacia el mismo desde el actual “Euskadi.net”, dando cumplimiento a lo acordado por el Gobierno Vasco en Acuerdo de 29 de julio de 2014.

3. Siguiendo a este respecto lo que se contiene tanto de la exposición de motivos del proyecto a examen como de la memoria departamental que lo acompaña, el proceso de implantación, en cuanto a su repercusión en las normas vigentes se refiere, conlleva la sustitución de las menciones que de forma específica hacia el dominio “euskadi.net” se contienen en 3 normas que se identifican, como son el Decreto 108/2004, de 8 de junio, del modelo de presencia de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi en internet, el Decreto 217/2008, de 23 de diciembre, del Boletín oficial del País Vasco y el Decreto 21/2012, de 21 de febrero, de Administración electrónica.

Además de estas 3 normas específicas, el proyecto identifica hasta 53 decretos sectoriales que hacen referencia al dominio obsoleto.

4. Ante este panorama, el objetivo principal que se deriva de la norma proyectada es, como reconoce la memoria departamental, ordenar la sustitución de las referencias relativas a “euskadi.net” por “euskadi.eus”. Este carácter limitado del proyecto se reitera en la Orden de aprobación previa, al decir:

*Su objeto **sólo es efectuar el cambio en el nombre de este dominio de «euskadi.net» a «euskadi.eus» respecto al modelo de presencia en Internet de la Administración Pública vasca, con las consecuencias que implica en la gestión de los contenidos y servicios prestados en Internet.***

E igualmente, con absoluta claridad, del informe de evaluación de impacto género, en el que se dice:

Su contenido se limita a efectuar un cambio puntual en el nombre del dominio, cuya trascendencia es que figure en lo sucesivo el término «.eus» para efectuar las búsquedas.

5. Para operar este cambio, el redactor ha utilizado dos técnicas:

Una, para los Decretos antes identificados, a través de dar nueva redacción a aquellos preceptos que contienen las referencias a “Euskadi.net” que quedan sustituidas por “euskadi.eus”.

Y otra, genérica, previa identificación de las 53 normas sectoriales en las que se ha detectado la mención obsoleta del dominio o dirección electrónica, para dar por sustituida las referencias correspondientes.

6. Además de este objetivo primario, el proyecto de Decreto introduce una serie de medidas dirigidas a operar el proceso de implantación y migración hacia el nuevo dominio, que será inmediato para contenidos a la entrada en vigor del Decreto y en el plazo de 1 año para servicios que se presten desde internet. En este contexto, el art. 3.2 determina que *“todos los dominios y subdominios de internet...quedarán integrados en el nuevo dominio de nivel superior “euskadi.eus”*.
7. Pues bien, ante esta presentación del producto normativo, hemos de plantearnos en primer lugar si estamos propiamente ante una disposición de carácter general, y en segundo lugar, si la disposición ordena adecuadamente el mensaje normativo conforme las directrices aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993.

TRAMITACIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

8. La actuación que se somete a la consideración del informe de legalidad que compete realizar a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo se estructura bajo la forma de Decreto en un conjunto articulado, integrado por artículos, disposiciones transitorias y disposiciones finales.
9. El proyecto de Decreto se ha tramitado como una disposición de carácter general con la realización de la tramitación que prevé la Ley 8/2003,

aspecto éste en el que se realiza una valoración favorable al constatarse la realización formal de las fases y trámites que prevén los arts. 5 a 8.

10. Asimismo, se solicita el informe de legalidad al amparo del Acuerdo de Consejo de Gobierno 13 de junio de 1995, decisión que predetermina el juicio realizado *ab origen* negativo en cuanto al sometimiento a dictamen de la COJUA en el ámbito de actuación que le es propio conforme la Ley 9/2004, sin duda considerando que la actuación que se somete se incardina en el marco de la potestad de autoorganización de la Administración.

11. Pues bien, llegados a este punto hemos de ahondar en los puntos que conectan el proyecto remitido con una norma organizativa de la Administración.

Las normas típicas de carácter organizativo en el ámbito de la Administración son las que tienen por objeto establecer la estructura administrativa, sus departamentos y dentro de los mismos, sus servicios, con asignación de funciones y ámbitos de actuación. Y con carácter general, aquellas normas que establecen estructura organizativas y reglas de funcionamiento interno en el ámbito de la Administración Pública en cualquier ámbito, para promover la eficiencia y la seguridad jurídica en el actuar administrativo, en aras de una mejor prestación de los servicios a la sociedad.

12. Pues bien, en la norma proyectada no detectamos *a priori* los elementos necesarios para identificar la presencia de un conjunto ordenado de normas que innove el ordenamiento jurídico, en el ámbito de la organización de la Administración, o, al menos, tal carácter no se percibe con la suficiente claridad del proyecto que se nos ha sometido.

13. El objetivo principal del proyecto es, sin duda, el cambio del dominio en internet que pasa de “Euskadi.net” a “euskadi.eus”, lo que se aborda desde el **artículo 1**. El cambio ya ha sido aprobado por el Acuerdo de Consejo de

Gobierno de 29 de julio de 2014 y se encuentra en proceso de implantación (de hecho encontramos en internet el nuevo dominio - <http://www.euskadi.eus/r33-2220/es>). Pues bien, la cuestión nuclear es si tales cambios de dominio necesitan operar una revisión sistemática de las referencias antiguas que se contienen en multitud de normas previas.

14. La cuestión resulta controvertida. Desde un punto de vista puramente formalista, cualquier cambio en una anterior normativa, requeriría la generación de otra norma con el mismo rango que opere la modificación. Ahora bien, recurrir a esta técnica para operar el cambio de dominio en internet la imputamos innecesaria por su nula o limitada eficacia en su virtualidad para innovar el ordenamiento jurídico. Así, más allá de una mera cuestión purista de corregir la norma previa, la sustitución del dominio en el que se mantiene en lo sustancial la referencia “Euskadi” no plantea, o al menos no se percibe ni ha sido como tal justificado por el Departamento promotor, una modificación en el funcionamiento ordinario ni en la operatividad práctica de la Administración concernida ni para con las relaciones que mantiene con los ciudadanos, ni éstos ven modificadas por su parte su forma de relacionarse con la Administración. A fin de ilustrar lo que sostenemos, verificamos que desde internet la búsqueda del portal de esta Administración nos lleva al nuevo dominio .eus sin dificultad alguna, prueba de que tal portal y su nuevo dominio está plenamente operativo sin necesidad de que la norma lo allane.

15. En conclusión de lo que sostenemos, el mero cambio del dominio no requiere del cambio normativo, lo que aleja el proyecto que se somete de tal carácter que haya de justificar su producción.

16. Tampoco el resto de preceptos del proyecto a examen permite obtener otra conclusión.

17. El **artículo 2** aborda el ámbito de aplicación, pero tal previsión resulta innecesaria, pues lo será el ámbito que ya fue definido en los Decretos

108/2004 y 21/2012, respecto de los que el proyecto opera la sustitución de las menciones al dominio en internet.

18. El **artículo 3** incorpora aspectos inocuos desde la perspectiva de la innovación del ordenamiento jurídico. Así los párrafos 1 y 2 aluden a que el nuevo dominio asume toda la gestión de los contenidos y servicios del anterior y que los dominios y subdominios de internet de titularidad de la Administración Pública y entes comprendidos en el ámbito de aplicación quedan integrados en el nuevo dominio. El párrafo 3 confiere un mandato al Departamento competente para efectuar los cambios técnicos, algo que deriva, en todo caso, del Decreto 188/2013, de 9 de abril, de estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia.
19. El **artículo 4** en su párrafo 1 incorpora una previsión que redundante en lo ya dicho en el artículo 3, respecto de los contenidos. El párrafo 2 incorpora una regla temporal para la realización de las operaciones técnicas de migración, automática con la entrada en vigor del Decreto para los contenidos y en el plazo de 1 año para los servicios. Esta previsión no se puede identificar con una efectiva norma jurídica, sino más como una previsión de programación técnica.
20. Las disposiciones finales primera, segunda y tercera, acometen modificaciones puntuales de los 3 Decretos que ya hemos identificado por su mayor conexión con el proyecto de Decreto a examen. Con carácter general, la técnica empleada consiste en dar nueva redacción completa a preceptos que contienen la referencia “Euskadi.net” para sustituirla por “euskadi.eus”. Esta técnica convierte el proyecto en un mero instrumento de revisión de normas anteriores, objetivo que pudiera obtenerse con una mención general.
21. A los efectos que se han indicado anteriormente, resulta una excepción a este planteamiento, la modificación del artículo 3.1 del Decreto 217/2008, de 23 de diciembre, del Boletín Oficial del País Vasco, al incorporar junto con la sustitución de la dirección electrónica, una previsión que remite a la

sede electrónica que venga establecida en el Decreto de Administración electrónica. Los mismos términos de esta previsión revela su innecesariedad y nulo contenido normativo. Porque si efectivamente la norma que regula la administración electrónica establece la dirección electrónica en el ámbito de la Administración, tal previsión afecta al ámbito del Boletín que gestiona la misma Administración, cuyas previsiones simplemente serán inaplicadas a favor de la norma más novedosa en el tiempo.

22. La disposición final cuarta recoge un extenso elenco de normas, hasta 53, que han incorporado la referencia "euskadi.net". Siendo el único objetivo sustituir el dominio o la dirección electrónica, y si se imputare necesaria (cuestión en la que mantenemos una opinión crítica), consideramos que puede obtenerse, con igual eficacia y seguridad jurídica, con una previsión genérica.

III.- TRAMITACIÓN

23. Ya hemos adelantado que, desde la estricta perspectiva de la Ley 8/2003, el Departamento promotor ha cumplimentado las fases y recabado los informes exigibles en la tramitación de una disposición de carácter general.

24. Desde la observación ya realizada acerca de la nula o escasa innovación en el ordenamiento jurídico operada por el proyecto que informamos que le aleja del carácter de disposición de carácter general, lo cierto es que se ha realizado una tramitación completa, incluyendo trámites que *a priori* pueden considerarse innecesarios desde la elaboración de una norma de autoorganización, como lo es la evaluación del impacto de género o el trámite de información pública. A este respecto, el celo en el cumplimiento de la tramitación a que ha de someterse la elaboración de una disposición general, que ha de exigirse indudablemente con rigor en aras de la satisfacción de los intereses general a que está llamado y en pro del acierto

del producto normativo, no ha de evitar una reflexión acerca de aquellos trámites que han de seguirse, que no han de ser todos los que prevé la Ley 8/2003, cuando no exista necesidad objetiva.

25. Tal sucede con trámite de información pública, el resultado se antoja previsible pues difícilmente, ante la ausencia en el expediente de razones concretas que motiven el sometimiento de la iniciativa a la participación pública, en un ámbito de decisión en el que el ciudadano tiene escaso ámbito de aportación. Más bien, el trámite parece servir en el objetivo de dar a conocer a la ciudadanía el proyecto de cambio de dominio, lo que aun siendo algo deseable y necesario en un contexto de relación de la Administración con la sociedad a la que sirve, la herramienta de la información pública a que se refiere el art. 8.1 de la Ley 8/2003 no se imputa adecuada, por su desconexión con el fin a que sirve en el contexto de tramitación de una disposición de carácter general.

IV. TECNICA NORMATIVA

23. Aun manifestando objeciones en relación a la naturaleza de la actuación que se nos somete a informe, que vemos alejada de una disposición de carácter general por la ausencia de la nota principal que la caracteriza, esto es, la innovación del ordenamiento jurídico, y reiterándonos que el solo cambio del nombre del dominio en internet tiene una dimensión técnica en el ámbito de funcionamiento de la Administración y sus relaciones con la ciudadanía y sociedad a la que sirve, desde la perspectiva de la técnica normativa, dentro de las previsiones que, como marco de referencia de la producción normativa se contienen en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 23 de marzo de 1993, se realizan las siguientes consideraciones, en la línea de lo ya avanzado *supra*:

Exposición de motivos: En el párrafo segundo la referencia al ámbito de aplicación a que se refiere el Decreto 108/2004 no es correcta.

Artículo 1: El término “*aprobar*” que contiene no se valora idóneo, pues parece aludir a una fase final de un previo procedimiento con la emisión de la resolución de autorización de un proceso administrativo, forma de normar que, además, refuerza nuestra tesis de la naturaleza jurídica expuesta.

Artículo 2. Este artículo resulta innecesario y confuso, dado que siendo el objeto el cambio de dominio, los efectos del mismo se insertan en las normas que regulan el modelo de internet y la sede electrónica con las previsiones de las disposiciones finales. Se aconseja, en su caso, remitirse al ámbito previsto en el Decreto 108/2004.

Disposición final quinta. La habilitación del Consejero para operar el desarrollo reglamentario resulta vacía de contenido, pues ninguna previsión del proyecto determina la necesidad de realizar desarrollo alguno, y menos de tipo normativo. Las únicas operaciones que se encomienda a la Administración son las que ya se contienen en el art. 3.3 y 4 del proyecto.

V.- CONCLUSIÓN

No obstante no encontrarnos ante una disposición de carácter general, no se observan razones jurídicas que desde la estricta perspectiva de la legalidad impidan la aprobación del proyecto de Decreto.