



INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR EL QUE SE CREA LA SEDE JUDICIAL ELECTRÓNICA CORRESPONDIENTE AL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

53/2020 DDLCN – IL

I. INTRODUCCIÓN

Por el Departamento de Justicia y Trabajo con fecha 9 de julio de 2020 se ha elevado proyecto de Orden a que se refiere el encabezamiento a efectos de que se emita el preceptivo informe de legalidad.

La solicitud se informe de legalidad tiene lugar una vez inadmitida por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi la solicitud de dictamen que se realizó previamente, lo que razona en el Acuerdo 2/2020 por ser una actuación no sometida a su consideración, de conformidad con lo previsto en la Ley 9/2004.

En cuanto a la preceptividad de verificar el trámite de informe de legalidad a cargo del Servicio Jurídico Central, hemos de remitirnos a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

Así el art. 5.1 a) de la Ley 7/2016 somete a informe de legalidad *“Los Proyectos de disposiciones de carácter general, en los supuestos que se determinen reglamentariamente y cuando no corresponda emitir dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.”* Esta previsión es reiterada en el artículo 11.1 del Decreto 144/2017.

Con carácter preliminar, hemos de evaluar la naturaleza y carácter del proyecto de Orden remitido, para lo que consideramos relevantes las consideraciones que se exponen en el Acuerdo 2/2020 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, concretamente en sus apartados 43 a 47, que se reproducen:



43. *En definitiva, se limita a dar cumplimiento a lo dispuesto en la LTICAJ a fin de dar eficacia al modelo de sede judicial electrónica fijado por la ley estatal, con el que se pretende centralizar los procedimientos y servicios que presta cada una de las oficinas judiciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, facilitando el acceso a las mismas y creando un espacio en el que la Administración de Justicia en el País Vasco, ciudadanía y profesionales se relacionen en el marco de la actividad judicial con las garantías procesales necesarias.*
44. *Como se constata, la regulación se refiere a cuestiones organizativas e instrumentales, en las que es incontrovertida la competencia de la Comunidad Autónoma, se circunscriben al ámbito territorial de esta y se instalan en el ámbito ejecutivo sin afectar a competencias legislativas del Estado, pudiendo entrar por la observancia de estas limitaciones dentro del campo marcado por la doctrina constitucional, que hemos comentado, al juego de la “cláusula subrogatoria”.*
45. *Así, es obvio que la regulación contenida en el proyecto de orden no se incardina en la materia “Administración de Justicia” en sentido estricto, sino en la correspondiente a los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia (administración de la Administración de Justicia) y, por tanto, se inscribe en la esfera de la Comunidad Autónoma.*
46. *En síntesis, el artículo 9.2 de la LTICAJ da perfecta cabida al juego de la cláusula subrogatoria, “al prever la participación de las Comunidades Autónomas en la dotación de los equipamientos informáticos” (STC 224/2012, de 29 de diciembre).*
47. *La Comisión considera que en la materia opera también la propia potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma —artículo 10.2 EAPV—, lo que podría considerarse un título competencial concurrente en este caso con el de la ya mencionada “administración de la Administración de Justicia”. Así, es la que debe tomar las decisiones correspondientes para determinar el órgano encargado de la gestión de la sede judicial electrónica y, en su caso, de las sedes electrónicas derivadas o subsedes, y garantizar el correcto funcionamiento de la llamada “administración de la Administración de Justicia” en su territorio.*

A la luz de estas consideraciones no podemos sino concluir que la Orden tiene una mera vocación de aplicación de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de

la información y la comunicación en la Administración de Justicia (LTICAJ), creando la sede judicial electrónica de conformidad con el modelo que establece, determinando el órgano encargado de su gestión en la Comunidad Autónoma del País Vasco y creando el dominio en internet a través del cual va a operar la sede electrónica.

Sigue trasladando el Acuerdo, en sus apartados 48 a 50, consideraciones que juzgamos relevantes a los efectos que vamos a concluir, que reproducimos:

48. *Respecto a la fuente normativa que lleva a cabo la implantación de la sede judicial electrónica, que toma la veste formal de orden de la Consejera de Trabajo y Justicia, puede recordarse que, en general, la Comisión ha señalado que la potestad reglamentaria corresponde de una manera originaria al Gobierno, en virtud del artículo 29 del EAPV y artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, y que la competencia de los consejeros y consejeras está limitada y que lo es en virtud de un habilitación expresa en una ley o bien ejercicio de una potestad reglamentaria derivada que les permite completar o desarrollar los decretos dictados por el Gobierno.*
49. *Además, los consejeros y consejeras pueden dictar disposiciones administrativas generales en materias de su departamento —artículo 26.4 de la Ley de Gobierno—, lo cual se ha entendido que lo era en cuestiones puramente organizativas o domésticas.*
50. *Pues bien, entre tales cuestiones cabría subsumir las que ocupan al proyecto de orden, a la vista del artículo 16.1.f) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, 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 los mismos, que confiere al Departamento de Trabajo y Justicia la “provisión de medios para el funcionamiento de la Administración de Justicia”. Funciones que engloban las que se encuentran detalladas en el Decreto 84/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Trabajo y Justicia, cuyo artículo 13 atribuye a la Dirección de Modernización y Mejora de la Administración de Justicia, entre otras, las funciones consistentes en “elaborar el Plan Informático correspondiente a la Administración de Justicia, prestando los servicios informáticos derivados del referido Plan” (letra b) y la de “elaborar, proponer e implantar el Plan Organizativo de las Oficinas y*

Servicios Judiciales, Fiscalías e Instituto Vasco de Medicina Legal y coordinar sus actividades”.

En definitiva, la Orden proyectada resulta, además, desarrollo y aplicación de las previsiones que contienen los Decretos 24/2016 y 84/2017, que habilitan a la Consejera a dictar las disposiciones pertinentes para dotar a la administración de justicia del País Vasco de los medios materiales, incluidas las herramientas informáticas, que precise para su funcionamiento.

Pues bien, a la luz de estos razonamientos que compartimos, hemos de situar esta iniciativa normativa en el ámbito meramente organizativo, ausente de contenido innovador, que por ser mera aplicación y traslación del modelo que se contiene en la LTICAJ en el ejercicio de competencias estatutarias en el ámbito de la administración de justicia que prevén el ejercicio subrogado de facultades estatales, y que por dictarse en uso de las facultades y previsiones que se contienen en los Decretos señalados, quedaría exenta de la emisión de informe de legalidad, conforme prevé la letra i) del artículo 12 del Decreto 144/2017.

Ello sin perjuicio de reproducir el apartado 53 del referido Acuerdo, que abona esta tesis, al afirmar la COJUA lo siguiente:

53. *Como corolario, diremos que no resulta exigible nuestro dictamen al constatar que se trata, pues, de una disposición reglamentaria, incardinada en la facultad de organización de la provisión de los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia, que no alcanza a realizar más que una aplicación ejecutiva, y **no normativa**, de la legislación del Estado.*

Pues bien, esta conclusión, avalaría que la iniciativa quedara fuera del ámbito del informe de legalidad por aplicación directa del artículo 5 de la Ley 7/2016, al no tener el carácter de disposición de carácter general, considerada la ausencia de contenido normativo.

Ello no obstante, se continuará con la emisión del informe de legalidad.

II. EXPEDIENTE Y DOCUMENTACIÓN

El expediente remitido comprende, además del texto del proyecto de Orden, los documentos siguientes:

- a) Consulta pública previa, de 19 de diciembre de 2020.
- b) Orden de inicio del procedimiento, de 27 de enero de 2020, de la Consejera de Trabajo y Justicia.
- c) Memoria económica del Director de Servicios del Departamento de Trabajo y Justicia, de 29 de enero de 2020.
- d) Memoria explicativa del Director para la Modernización de la Oficina Judicial y Fiscal, del Departamento de Trabajo y Justicia, de 29 de enero de 2020.
- e) Orden de aprobación del proyecto, de 3 de febrero de 2020, de la Consejera de Trabajo y Justicia.
- f) Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género del Director de Servicios del Departamento de Trabajo y Justicia, de 6 de febrero de 2020.
- g) Informe de la Dirección de Informática y Comunicaciones del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, de 13 de febrero de 2020.
- h) Informe de la Asesoría jurídica del Departamento de Trabajo y Justicia, de 17 de febrero de 2020.
- i) Informe de organización de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, de 18 de febrero de 2020.
- j) Informe de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, de 25 de febrero de 2020.
- k) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas del Departamento de Cultura y Política Lingüística, de 26 de febrero de 2020.
- l) Informe de la Agencia vasca de Protección de Datos, de 17 de marzo de 2020.
- m) Informe de la Fiscalía General del Estado, de 24 de febrero de 2020.
- n) Informe del Consejo General del Poder Judicial, de 26 de marzo de 2020.
- o) Informe del Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica, de 11 de junio de 2020.

Con ello se verifica que desde el punto de vista de la tramitación y de la documentación que la ha de acompañar, atendiendo a la singularidad de la materia objeto de regulación, se han recabado e incorporado al expediente los informes preceptivos y especialmente los que exige la LTICAJ, lo que permite concluir que se ha dado un cumplimiento formal a las previsiones que exige la Ley 8/2003, de Elaboración de Disposiciones Generales del País Vasco.

III. LEGALIDAD

a) Título competencial

La Orden proyectada resulta ejercicio de las competencias que se recogen en los artículos 13.1 (*“En relación con la Administración de Justicia, exceptuada la jurisdicción militar, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá en su territorio las facultades que las leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan, reserven o atribuyan al Gobierno”*) y 35.3 (*“Corresponderá a la Comunidad Autónoma, dentro de su territorio, la provisión del personal al servicio de la Administración de Justicia y de los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento, en los mismos términos en que se reserve tal facultad al Gobierno en la Ley Orgánica del Poder Judicial, valorándose preferentemente, en los sistemas de provisión del personal, el conocimiento del Derecho Foral Vasco y del euskera”*) del Estatuto de Autonomía o EAPV, en relación con lo dispuesto en el artículo 149.1.5ª de la Constitución (CE) que reconoce al Estado competencia exclusiva en materia de “Administración de justicia”. Estas previsiones competenciales que se recogen en el Estatuto de Autonomía son calificadas por la doctrina del TC como “*cláusulas subrogatorias*”, a través de las cuales, la CAPV ejerce “las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de su Consejo General reconozcan o atribuyan al Gobierno del Estado”, en lo que se ha denominado administración de la administración de justicia.

Asimismo, la norma se enmarca en el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma que se refiere el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía, como título competencial concurrente a los anteriormente señalados.

En cumplimiento de estas previsiones estatutarias, mediante Reales Decretos 1684/1987, de 6 de noviembre y 410/1996, de 1 de marzo, fueron traspasados de la Administración del Estado a

la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones y los servicios en materia de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Completa la delimitación de la competencia autonómica las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial y, en este caso, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

En definitiva, como concluye la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en el Acuerdo 2/2020, la Comunidad Autónoma del País Vasco, al amparo de estas normas legales citadas, tiene una competencia genérica para la organización, dotación y gestión de las oficinas judiciales y de los órganos y servicios de apoyo a los órganos jurisdiccionales y una más específica, para la configuración, implantación y mantenimiento de los sistemas informáticos y de comunicación de la Administración de Justicia, sin perjuicio de las competencias de coordinación y homologación que corresponden al Estado para garantizar la compatibilidad del sistema.

b) Rango de la disposición normativa.

La disposición normativa adopta el rango de Orden. Hemos a tal efecto de remitirnos a las consideraciones expresadas por la COJUA en su Acuerdo 2/2020, en sus apartados 48 y ss. que hemos reproducido, para concluir que el rango elegido es conforme a las facultades organizativas que la 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, asigna a los Consejeros y Consejeras.

c) Examen de la Orden

El proyecto de Orden avanza en el proceso de modernización de la Administración de Justicia impulsado por la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia (LTICAJ), que constituye la norma legal habilitante de la Orden objeto de informe, cuyo artículo 9.4 prevé que las Administraciones competentes en materia de Justicia determinarán las condiciones e instrumentos de creación de las sedes judiciales electrónicas, con sujeción a los principios de publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad.

La Orden proyectada responde, en consecuencia, a la necesidad de establecer normativamente las condiciones de creación de la sede judicial electrónica con la finalidad de centralizar los

procedimientos y servicios que presta cada una de las oficinas judiciales dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, facilitar el acceso de los ciudadanos y profesionales a los mismos, así como crear un espacio en el que la Administración de Justicia en el País Vasco, el ciudadano y los profesionales se relacionen en el marco de la actividad judicial con las garantías procesales necesarias.

El articulado del Proyecto se acomoda, en líneas generales, a la regulación del régimen jurídico de la sede judicial electrónica incorporando los contenidos que recogen en el Capítulo I del Título III de la LTICAJ, que son:

- a) Identificación de la dirección electrónica de referencia de la sede que incluya el nombre del dominio que le otorgue la Administración competente.
- b) Identificación de su titular, así como del órgano u órganos administrativos encargados de la gestión y de los servicios puestos a disposición de los ciudadanos y profesionales en la misma.
- c) Identificación de los canales de acceso a los servicios disponibles en la sede, con expresión, en su caso, de los teléfonos y oficinas a través de los cuales también puede accederse a los mismos.
- d) Cauces disponibles para la formulación de sugerencias y quejas con respecto al servicio que presta la sede (artículo 9.2).

A tal efecto, la Orden está integrada por nueve artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria y una disposición final.

En este aspecto, nos remitimos a la valoración que realiza la COJUA, cuando en su apartado 42 manifiesta lo siguiente:

42. *Tales son los contenidos que aborda el proyecto de orden: artículos 3 —dirección de la sede—, 4 —titularidad y gestión de la sede—, 6 —canales de acceso a los servicios disponibles de la sede— y 8 —medidas para la formulación de sugerencias y quejas—, respectivamente. Es cierto que se incluyen también los contenidos y servicios de la sede judicial electrónica (artículo 5), pero dicho precepto sigue lo establecido en el artículo 11 LTICAJ, con algún añadido puntual de importancia limitada en el entero contexto de la regulación —incluso obedecen*

los nuevos servicios de las letras g) y h) del artículo 5.2 del proyecto de orden a sugerencias formuladas por el Consejo General del Poder Judicial—, los principios por los que se rige, que son plasmación de los establecidos en el artículo 9.4 LTICAJ, y la posibilidad de sedes electrónicas derivadas, que responde al esquema organizativo dimanante del artículo 10 LTICAJ.

IV. CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el proyecto de Orden referido en el encabezamiento.