



INFORME DE LEGALIDAD RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN DEL VICELEHENDAKARI PRIMERO Y CONSEJERO DE SEGURIDAD, POR LA QUE SE DESARROLLA LA FORMA DE CUMPLIMENTAR LAS OBLIGACIONES REGISTRALES Y DE INFORMACIÓN A LA ERTZAINZA, EN EL COMERCIO Y RECICLAJE DE JOYAS Y OBJETOS QUE CONTENGAN, EN SU COMPOSICIÓN, METALES PRECIOSOS.

86/2021 IL - DDLCN

Expediente: DNCG_ORD_3472-21_02

I. ANTECEDENTES

El presente informe se emite en virtud de 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.

Además de las previsiones normativas citadas, la competencia orgánica para la emisión del informe de legalidad viene concretada en el artículo 7.1.i) del Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, 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; así como con base en las competencias atribuidas a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo por el artículo 15.1.a) del Decreto 8/2021, de 19 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Por el Departamento de Seguridad se ha solicitado a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, la emisión de informe de legalidad respecto a la orden señalada en el encabezamiento. Con dicha solicitud se ha adjuntado la siguiente documentación:

1. Orden del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración de la Orden por la que se desarrolla la forma de cumplimentar las obligaciones registrales y de información a la Ertzaintza, en el comercio y reciclaje de joyas y objetos que contengan, en su composición, metales preciosos.
2. Resolución de 19 de mayo de 2021, del Director de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales, por la que se somete a información pública el Proyecto de Orden

Donostia - San Sebastian, 1 – 01010 VITORIA-GASTEIZ
tef. 945 01 86 30 – Fax 945 01 87 03



del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, por la que se desarrolla la forma de cumplimentar las obligaciones registrales y de información a la Ertzaintza, en el comercio y reciclaje de joyas y objetos que contengan, en su composición, metales preciosos.

3. Informe justificativo de la ausencia de relevancia desde el punto de vista del género del Proyecto de Orden del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, por la que se desarrolla la forma de cumplimentar las obligaciones registrales y de información a la Ertzaintza, en el comercio y reciclaje de joyas y objetos que contengan, en su composición, metales preciosos.
4. Orden, del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, por la que se acuerda la aprobación previa del proyecto de Orden por la que se desarrolla la forma de cumplimentar las obligaciones registrales y de información a la Ertzaintza, en el comercio y reciclaje de joyas y objetos que contengan, en su composición, metales preciosos.
5. Informe jurídico departamental.
6. Borrador del Proyecto de Orden del Vicelehendakari primero y Consejero de Seguridad, por la que se desarrolla la forma de cumplimentar las obligaciones registrales y de información a la Ertzaintza, en el comercio y reciclaje de joyas y objetos que contengan, en su composición, metales preciosos.

Dada la naturaleza del proyecto de orden y el contenido a ser regulado, se echan en falta los siguientes informes preceptivos:

1. Memoria Resumen para Informe de legalidad.
2. Memoria económica.
3. Antecedentes normativos y jurisprudenciales evaluados o tenidos en cuenta por el promotor de la iniciativa. [apartado b) del art. 11. 3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco].
4. Informes que sean preceptivos por disposiciones legales [apartado b) del art. 11. 3 Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco], en concreto los referidos a:
 - 4.1. El informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Servicios Digitales del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno [art. 12.1. apartado i) – Informar en relación con los aparatos b) –coordinar e impulsar ... los procesos de trabajo y gestión–; d) –Analizar y evaluar las actuaciones departamentales y los proyectos de disposiciones de carácter general en materia de ...organización...–; y f) –Impulsar la organización, los procesos y las tecnologías que sustenten la

tramitación de los procedimientos y atención a la ciudadanía con calidad, eficacia y eficiencia-]

- 4.2. El informe de la Dirección de Tecnologías de la Información y la Comunicación del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno [art. 21.1, apartados d) y e)]
- 4.3. El informe de la Delegada de Protección de Datos (i) en relación con el asesoramiento al responsable o al encargado del tratamiento y a los empleados que se ocupen del tratamiento de las obligaciones que les incumben; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento u otras disposiciones de protección de datos de la Unión o de los Estados miembros y de las políticas del responsable o del encargado del tratamiento en materia de protección de datos personales; y (iii) la acción de impacto relativa a la protección de datos y supervisar su aplicación de conformidad con el artículo 35 de reglamento (artículo 39 del Reglamento General de Protección de Datos).
- 4.4. Informe de la Dirección Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (Departamento de Cultura y Política Lingüística).
- 4.5. El Informe de impacto en la empresa: El artículo 6 de la Ley 16/2012, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, establece que, con carácter previo a cualquier nueva norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha de realizar por parte de los servicios jurídicos del Gobierno Vasco un informe de evaluación de su impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas.

El citado artículo otorga a tal informe carácter preceptivo en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Por el contexto y ubicación de la exigencia de este informe en la Ley 16/2012, dentro del Capítulo III, dedicado a la simplificación administrativa, cabe deducir que la finalidad de este es evaluar la incidencia del proyecto de norma que se está elaborando en relación con la reducción, simplificación o supresión de trámites o cargas administrativas que generan un coste a la actividad emprendedora. Todo ello teniendo en cuenta que, en el marco del proceso de simplificación administrativa, la ley pretende que las administraciones públicas vascas procedan a la progresiva reducción y eliminación de cargas administrativas que generen un mayor coste a la actividad emprendedora.

En tal sentido, cumple recordar que, de conformidad con el artículo 11.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco: "Dentro de los respectivos procedimientos en que es preceptivo, el informe de legalidad se ha de requerir una vez obtenido el resto de dictámenes e informes, excepto el informe de la Oficina de Control Económico (...)". Y ello, al objeto de que estos servicios centrales, en el ejercicio de la labor consultiva y de supervisión de la legalidad de los actos, disposiciones y procedimientos que se les ha

encomendado por Ley, puedan analizar tanto el contenido material de la norma, a la vista de dichos dictámenes e informes especializados, como el correcto *iter* procedimental seguido en su elaboración.

Sin perjuicio de lo cual, ya que se nos ha solicitado este informe, con ánimo de colaborar con el departamento solicitante y no dilatar más de lo necesario el procedimiento de elaboración de la norma, procedemos a emitir el siguiente informe de legalidad, en el entendimiento de que las carencias procedimentales advertidas serán puntualmente subsanadas, en respuesta a este informe, antes de la promulgación de la orden que se nos somete a informe.

II. CONTROL DE LEGALIDAD

1. Consideración general.

Dada la parquedad de la documentación aportada en el expediente (en virtud de la cual, como hemos adelantado, no podemos extendernos en el análisis del mismo en el sentido que justifica la exigencia del citado artículo 11.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco), el presente informe tendrá un carácter limitado, esencialmente porque el informe jurídico departamental ya contiene un análisis en el que, en gran medida (con las matizaciones que a continuación pasamos a exponer), ya se abordan los contenidos propios de un informe de legalidad. Por lo que, a fin de no resultar reiterativos, en todo lo no contenido en el presente informe, nos remitimos al contenido de dicho informe jurídico departamental, al que expresamente nos adherimos.

Sin perjuicio de esa adhesión *in extenso*, no podemos dejar de advertir que dice el art. 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de Disposiciones Generales del País Vasco:

«3. En todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su ¹⁾ fundamento objetivo, la ²⁾ adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y ³⁾ la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.».

Es por ello que hemos de advertir que echamos en falta estos tres contenidos en dicho informe.

Así, por lo que se refiere al «fundamento objetivo» del proyecto que informamos, se refiere tanto la Orden de Inicio del Vicelehendakari Primero y Consejero de Seguridad, como el propio informe de jurídico departamental, a que éste se halla en el artículo 25.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana (LOPSC).

Sin negar dicho extremo, veamos el contenido del citado artículo:

Artículo 25. Obligaciones de registro documental.

1. Las personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades relevantes para la seguridad ciudadana, como las de hospedaje, transporte de personas, acceso comercial a servicios telefónicos o telemáticos de uso público mediante establecimientos abiertos al público, comercio o reparación de objetos usados, alquiler o desguace de vehículos de motor, compraventa de joyas y metales, ya sean preciosos o no, objetos u obras de arte, cerrajería de seguridad, centros gestores de residuos metálicos, establecimientos de comercio al por mayor de chatarra o productos de desecho, o de venta de productos químicos peligrosos a particulares, quedarán sujetas a las obligaciones de registro documental e información en los términos que establezcan las disposiciones aplicables

Como puede verse, la obligación de registro documental e información a la que atiende la orden proyectada tiene engarce en el ordenamiento por remisión del citado artículo. Pero, a su vez, ha de ponerse en relación con otra normativa, a la que debe entenderse también realizada la remisión que efectúa el artículo transcrito.

2. Marco normativo.

A nuestro juicio, la normativa esencial relativa a las entidades de compra y venta de oro y plata y joyas a la que se refiere el anterior artículo, además de por la misma LOPSC, viene dada por:

- la Ley 17/1985, de 1 de julio, sobre objetos fabricados con metales preciosos,
- el Real Decreto 197/1988, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de objetos fabricados con metales preciosos y
- otras disposiciones estatales de desarrollo, que establecen una normativa para un escrupuloso "control y vigilancia, cuya finalidad evidente es impedir que tales establecimientos se conviertan en centros de transacciones subrepticias con la consiguiente elusión de la normativa fiscal y sobre todo y fundamentalmente en centros de compraventa de objetos de ilícita procedencia, incidiendo en lo que nuestro Código Penal califica como delito de receptación" (artículo 298 del Código Penal).

Evidentemente, esta misma pretensión es la que informa el citado artículo 25.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, y el proyecto de orden que ahora informamos.

- debemos también referir el artículo 2, apartado q) de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (que traspone Directivas de la UE), que identifica como sujetos obligados al cumplimiento de las previsiones de supervisión y registro en ella

previstas a «*las personas que comercien profesionalmente con joyas, piedras o metales preciosos*».

- Obligaciones que, además, se especifican de forma más acabada en el Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley, al decir que que estos comerciantes tendrán que identificar al cliente y las operaciones realizadas, así como conservar la documentación que «*se harán constar en un libro-registro, en soporte físico o electrónico*» (art. 18 del Reglamento).

A los efectos de este informe, consideramos que el verdadero «fundamento objetivo» del proyecto de Orden se encuentra, esencialmente, en el ya citado Real Decreto 197/1988, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de objetos fabricados con metales preciosos. Y, particularmente en su Título VII (arts. 79 a 99), que regula tanto la obligación de registro como los contenidos de este registro, así como otra serie de obligaciones conexas, que también se reproducen o contienen en el proyecto de Orden que se informa. En adelante, y por brevedad, lo denominaremos «el Reglamento».

Así, el artículo 79 del Reglamento establece, por ejemplo, que:

«Los distintos Departamentos ministeriales y Órganos competentes de las Administraciones Públicas establecerán canales ordinarios de comunicación recíproca, que permitan la recogida global, sistematización, procesamiento y utilización de los datos relativos a la fabricación, contraste y comercialización de objetos fabricados con metales preciosos.»

El capítulo II de este Título VII del Reglamento (art. 84 a 99), tras definir qué actividades serán objeto de registro, establece una serie de obligaciones referidas a las entidades y personas física que se dediquen al comercio y reciclaje de objeto usados que contengan en su composición materiales preciosos, pudiéndose observar que tal conjunto tiene un carácter heterogéneo: *casas de compraventa, las casas de empeño o préstamo, los Montes de Piedad, y, en general, quienes se dediquen al comercio de objetos usados de oro, plata o platino, con o sin piedras preciosas o perlas finas* (art. 87); *titulares de los establecimientos con encargo de venta, ya sea en depósito o para exposiciones y subastas* (art. 89.b); establecimientos de joyería o platería (art. 89.c), etc....

En función de ello, establece la obligación de registro, con diverso alcance y contenido. En concreto, el art. 91 de Reglamento, refiere:

«Los titulares de las actividades a que se refieren los artículos de este capítulo deberán llevar un libro-registro, foliado y sellado en todas sus hojas por la Jefatura Superior o Comisaría de Policía correspondiente, en el que, por orden correlativo y sin interrupción de continuidad, asentarán todas las operaciones que realicen, consignando:

Fecha de la operación.

Nombre y apellidos, domicilio y número del documento nacional de identidad del interesado o interesados.

Clase y peso de metal del objeto de que se trate, y si contiene piedras preciosas, el peso en quilates.

Reseña de los contrastes oficiales, si los hubiere.

Precio abonado.

Reseña, en su caso, de la papeleta de empeño.

Fecha de enajenación del objeto u objetos.»

Como puede verse, tal exigencia es más completa que la que se reseña en el Anexo I del proyecto de orden, pues refiere la exigencia del «peso», la «Reseña de los contrastes oficiales, si los hubiere», «el peso en quilates», y la «Reseña, en su caso, de la papeleta de empeño», aspectos todos ellos que deben ser incluidos en el proyectado Anexo I de la Orden.

Concluye el citado artículo 91 de Reglamento con una referencia a que «... para cumplir la obligación anterior, podrán emplearse registros informáticos que incluyan los datos anteriores, debidamente controlados, y de los que se conserve la pertinente constancia escrita.»

Más adelante, el Reglamento, en su artículo 95, establece otros contenidos de registro de operaciones, en esta ocasión referidas a entidades o personas físicas que desarrollen determinadas actividades relacionadas con el tráfico de metales preciosos:

«Las industrias y talleres mencionados en el artículo anterior deberán llevar un libro-registro para asentar todas las operaciones realizadas, cuyos asientos habrán de presentar, mensualmente, fotocopiados o transcritos y firmados, en la dependencia policial correspondiente. En el libro-registro harán constar. ¹Nombre y apellidos del vendedor, ²número del documento nacional de identidad o de Identificación Fiscal, ³número de su Licencia Fiscal, ⁴cantidad adquirida y, caso de ser el género afinado, ⁵«ley» en milésimas del mismo.»

Por contraste con el Proyecto de Orden, estos datos no son recogidos en el modelo de Anexo. Ciertamente, ello no es obligatorio para quien promueve el Proyecto de Orden, pues puede hacerlo en otra norma que atienda a esas concretas obligaciones; pero sí podría ser conveniente considerar su inclusión en este proyecto de Orden, en aras de la seguridad jurídica, la eficiencia y la economía procesal. En tal sentido, de atenderse esta sugerencia, pudiera ser conveniente diferenciar este Anexo I en dos documentos distintos, en atención a los diferentes destinatarios.

3. Contenido de la norma.

Establecido lo anterior y realizando ya un análisis de las disposiciones del proyecto de Orden, vemos que éste consta de un preámbulo, 4 artículos, una Disposición Adicional, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

En relación al mismo, queremos hacer las siguientes observaciones:

Sobre el artículo 1:

Consideramos que la definición de «metales preciosos» puede completarse con la referida en el artículo 87 del reglamento, por lo que proponemos:

1.- Mediante la presente Orden se regula la forma de cumplimentar las obligaciones de registro documental –libros registro- e información a la Ertzaintza de los datos identificativos relativos al comercio y reciclaje de joyas y objetos que contengan, en su composición, metales preciosos, con o sin piedras preciosas.¹

2.- El ámbito de aplicación de esta Orden se extiende a la *fabricación*, venta, el empeño, la compra, el desguace y la fundición de joyas y objetos que contengan, en su composición, metales preciosos, en establecimientos comerciales o en cualquier otro espacio dedicado a tal fin.

3.- Esta orden resulta de aplicación a las personas físicas y jurídicas titulares de:

Casas de compraventa o cambio.

Montes de piedad.

Casas de empeño o préstamo.

Industrias y talleres de reciclaje, *desguace o fundiciones y fabricación*² que utilicen objetos usados que contengan, en su composición, metales preciosos.

En general, a quienes se dediquen al comercio de objetos usados que contengan, en su composición, metales preciosos con o sin piedras preciosas o perlas finas.

Sobre el artículo 2:

Sin perjuicio, en relación con la referencia contenida en el apartado 1, de lo manifestado anteriormente sobre la necesidad de que pudiera ser conveniente diferenciar el Anexo I en dos documentos distintos, en atención a los diferentes destinatarios, queremos hacer una observación en referencia, en concreto, al apartado 2.

En mismo se reitera la obligación de que la información de los libros registro se conserve durante un plazo de 5 años (coincidiendo con art. 99 del Reglamento). Y ello venía siendo así, hasta la entrada en vigor de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, cuyo Reglamento, aprobado por Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, establece en su artículo 28 (Conservación de documentos de diligencia debida).

¹ Por regencia a la denominación del Capítulo II del Título VII del Reglamento: *Comercio y reciclaje de objetos usados que contengan en su composición metales preciosos*

² A la vista de la redacción del Reglamento parece ser que fabricación y fundición son actividades diferenciadas

«1. Los sujetos obligados conservarán toda la documentación obtenida o generada en aplicación de las medidas de diligencia debida, con inclusión, en particular, de las copias de los documentos fehacientes de identificación, las declaraciones del cliente, la documentación e información aportada por el cliente u obtenida de fuentes fiables independientes, la documentación contractual y los resultados de cualquier análisis efectuado, durante un periodo de diez años desde la terminación de la relación de negocio o la ejecución de la operación ocasional.»

Aquí puede surgir la duda de cuáles son los documentos obtenidos o generados “en aplicación de las medidas de diligencia debida”, en lo que pudiera afectar al objeto de este proyecto de Orden, pero la respuesta, a nuestro entender, se encuentra en el artículo 18 de la Sección 2ª del Capítulo II del mismo Reglamento, que lleva por título «Medidas simplificadas de diligencia debida», que dice:

Artículo 18. Compraventa minorista.

1. En las operaciones de compraventa minorista los sujetos obligados a que se refieren los párrafos q) y r) del artículo 2.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, procederán a la identificación formal del cliente en la forma establecida en los artículos 4 y 6 de este reglamento y conservarán la documentación en los términos establecidos en los artículos 28 y 29. (...) A estos efectos, se reputará válido el libro-registro a que se refiere el artículo 91 del Real Decreto 197/1988, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 17/1985, de 1 de julio, de objetos fabricados con metales preciosos.

La aplicación de lo establecido en este apartado por los sujetos obligados a que se refieren los párrafos q) y r) del artículo 2.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, permitirá entender cumplidas las obligaciones de diligencia debida respecto de las operaciones de compraventa minorista.

2. A los efectos de este artículo, se considerará compraventa minorista la realizada con clientes que no intervengan en su condición de profesionales, en establecimientos abiertos al público.»

Conviene recordar que el párrafo q) del artículo 2.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, se refiere a «las personas que comercien profesionalmente con joyas, piedras o metales preciosos».

Sobre la obligación de uso de medios electrónicos, reflejada en los artículos 2.1 y 3.1 del Proyecto de Orden.

Creemos importante reflexionar sobre la seguridad jurídica de lo dispuesto en el texto, porque esta obligación afectará tanto a personas jurídicas como físicas, sin excepción.

Y, si bien la imposición de esta obligación a persona jurídicas no encuentra impedimento en nuestro ordenamiento, ex art. 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la fecha presente tenemos serias dudas que ello pueda ser exigible ya, para las personas físicas (personas trabajadoras autónomas). Y aún más que esta imposición se haga mediante una Orden. Sobre todo, tras la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 4ª) núm. 635/2021 (rec. 150/2020), que ha establecido dos requisitos sobre esta imposición del art. 14.3 LPAC, que entendemos no se cumplen en el proyecto de esta orden:

- La obligatoriedad para las personas físicas (trabajadores autónomos) debe establecerse de forma “reglamentaria”, pero a su entender exige rango de Decreto. Una Orden no tiene, inicialmente, esa capacidad reglamentaria pero la STS que dice para el Estado: *“por tanto, la habilitación legal se efectúa al Consejo de Ministros, y la norma reglamentaria deberá revestir la forma de Real Decreto”*
- Por otra parte, es preciso acreditar el por qué cree la Administración promotora de la norma que el colectivo destinatario de tal obligación –volvemos a reiterar, incluyendo las personas trabajadoras autónomas, esencialmente– cuentan con los medios precisos para atender a la exigencia de la vía electrónica y, consiguientemente, se le puede suprimir el derecho establecido al uso del papel. El proyecto de orden guarda silencio y no cumple con esta carga formal exigida por la norma básica.

De ahí que hayamos señalado anteriormente la trascendencia del Informe de impacto en la empresa, que establece el artículo 6 de la Ley 16/2012, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, con carácter previo a cualquier nueva norma promovida por la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la medida en que, por este medio, se les puede estar imponiendo una carga (la de contar con medios telemáticos, para realizar por esta vía las comunicaciones exigidas) que antes no tenían, lo que obliga a realizar una mínima estimación del impacto o coste de las mismas.

La motivación de la necesidad y proporcionalidad de la medida debe ponerse, además, en relación con los principios de buena regulación que se recogen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Todo ello nos invita a insistir en la conveniencia de reconsiderar la conveniencia de imponer dicha obligación por esta vía, a fin de reforzar la seguridad jurídica de las obligaciones contenidas en la misma. Pero creemos relevante poner un ejemplo práctico.

Recientemente se publicó la *Orden de 25 de mayo de 2021, de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo, por la que se establece la obligación de las personas físicas y jurídicas que realicen una actividad económica, de relacionarse a través de medios telemáticos con los organismos dependientes de la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, dando cumplimiento a determinados aspectos del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos.* (BOPV núm. 115, de 14 de junio de 2021).

Esta Orden establecía de ya la obligatoriedad de usar un marco de las actuaciones telemático en la comunicación administrativas con personas física y jurídicas.

Apenas ha llegado a un mes (BOPV núm. 136, de 24 de junio de 2021) y, por la aplicación de los anteriores principios del art. 129 LPAC, se ha decidido la suspensión de tal obligatoriedad para las personas físicas que realicen actividad económica, profesional, sean personas empresarias individuales o autónomas, mediante la *Orden de 28 de junio de 2021, de la Vicelehendakari Segunda y Consejera de Trabajo y Empleo, por la que se deja parcialmente sin efecto la Orden de 25 de mayo de 2021, por la que se establece la obligación de las personas físicas y jurídicas que realicen una actividad económica, de relacionarse, a través de medios telemáticos, con los organismos dependientes de la Viceconsejería de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, dando cumplimiento a determinados aspectos del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos,*

Creemos que el mal precedente que supone este fallido intento de imponer esta misma obligación, terminando en suspensión, y los motivos que han llevado a ella, aun siendo cuestión de oportunidad, sería conveniente tenerlos en cuenta en la promulgación del presente proyecto de orden que se informa.

Sobre el artículo 4:

Aunque no tenemos reparo a la traslación a este artículo del contenido del artículo 93 del Reglamento, consideramos que conviene completarlo teniendo en cuenta el contenido del artículo 96 y los requisitos necesarios para la disposición de la pieza u objeto mediante su desguace o fundición.

La comunicación que requiere el artículo 96 será obligatoria, incluso más allá del plazo de 15 días previsto en este artículo 4 y en el artículo 93 del Reglamento, siempre que la disposición de la pieza u objeto pretenda llevarse a cabo mediante su desguace o fundición.

Así mismo, cuando la disposición en plazo inferior al de quince días lleve aparejado ese modo de disposición mediante desguace o fundición, la autorización o permiso a la que se refieren este artículo 4 y el artículo 93 del Reglamento deberá llevar aparejada la comunicación a la que se refiere el artículo 96 y realizarse con una anticipación de 7 días a la disposición por medio de desguace o fundición.

Sobre la Disposición Adicional:

Esta Disposición Adicional pretende realizar una especie de deslegalización de los contenidos de la norma, al permitir la modificación los Anexos y, por tanto, de los datos exigidos dentro de las obligaciones a las que se refiere este proyecto de norma, que de esa manera

pasan de ser una cuestión regulada por una Orden del titular del departamento, a serlo mediante una resolución de un Viceconsejero o Viceconsejera correspondiente.

Obsérvese, de entrada, que como reiteradamente recuerde la Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes, a la hora de analizar las habilitaciones a Consejeros y Consejeras para desarrollar mediante Orden disposiciones de carácter general de rango superior, que a veces se contienen en los propios Decretos en que se aprueban esas disposiciones de carácter general de rango superior, la potestad reglamentaria original, conforme al esquema dispuesto por la Ley de Gobierno, viene atribuida directamente a Consejo de Gobierno. Y sólo excepcionalmente, y con carácter limitado y de segundo grado, a los titulares de los Departamentos, que pueden ejercerla por medio del dictado de órdenes, en aquellas materias propias de su competencia, con el limitado alcance que la Ley de gobierno les reconoce.

Del mismo modo, es elocuente que el artículo 3.1 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, a la hora de definir lo que debe entenderse por disposiciones de carácter general establece que: "A los efectos de esta ley, se entiende por disposiciones de carácter general las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento jurídico y *adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden*".

Es decir, en resumen, no hay previsión alguna en nuestro ordenamiento de que las resoluciones de los altos cargos de la Administración puedan vehicular el dictado de normas o disposiciones de carácter general, limitándose a ser una forma de adopción de actos de aplicación o de transmisión dentro de la administración de directrices interpretativas de normas contenidas en disposiciones de rango superior. Pero nunca, conteniendo por sí mismas normas con trascendencia para los ciudadanos o que les impongan obligaciones, que tengan su propio sustento en una disposición previa.

Finalmente, y por lo que se refiere a «las directrices de técnica normativa», consideramos conveniente que se haga un contraste exhaustivo del texto presentado como proyecto de norma con las aplicables en esta Administración. Pues, y a título de ejemplo, en el Preámbulo del proyecto de Orden, párrafo 7º, se dice: «... *Por medio de esta Orden se da publicidad a la forma...*», algo incongruente, a nuestro modesto entender, con lo que se manifiesta en la finalidad de la Orden de Inicio, que no es otra cosa que innovar por actualización el ordenamiento jurídico, lo que conduce a que el procedimiento a ser seguido para ello haya sido el previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de Disposiciones Generales del País Vasco.

III. CONCLUSIÓN.

Teniendo presente lo expuesto con anterioridad, encontramos serios déficits tanto el propio texto de proyecto de Orden como de la documentación aportada al expediente, lo cual no

permite pronunciamiento alguno respecto a su conformidad a Derecho, o por lo menos en un sentido indubitadamente positivo, particularmente en relación con las observaciones contenidas en el cuerpo de este informe en relación con los artículos 2, 3 y disposición adicional del texto propuesto.

Este es el informe que emito y someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, en Vitoria-Gasteiz, a veinte de junio de dos mil veintiuno.