



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

**INFORME DEL CONSEJO FISCAL SOBRE EL PROYECTO DE
REAL DECRETO DE CREACIÓN DEL COMITÉ TÉCNICO
ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL ELECTRÓNICA**

1. INTRODUCCIÓN

Por oficio de fecha 24 de septiembre de 2012 el Secretario de Estado de Justicia ha remitido al Excmo. Sr. Fiscal General del Estado el Anteproyecto de referencia, adjuntando los correspondientes análisis de impacto (normativo, presupuestario, económico, en materia de competencia en el mercado y medioambiental, así como por razón de género) para que el Consejo Fiscal, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) de la Ley 50 /1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en lo sucesivo EOMF), emita el correspondiente informe.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 14.4.j) EOMF corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

El Proyecto de Real Decreto de creación del Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica da cumplimiento a lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera 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, que preveía que el Gobierno estableciera reglamentariamente, mediante Real Decreto, la estructura, composición y funciones del Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica. Ahí se establece igualmente la necesidad de previo informe del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado, de la Agencia Española de Protección de Datos y de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

El Ministerio Fiscal como Institución se haya directamente afectado por el Proyecto, tanto por ser miembro del Comité que se crea, como por el hecho de que las competencias del mismo se extienden a los medios con que el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones, más en concreto, los expresamente referidos en el Real Decreto 93/2006, de 3 de febrero, por el que se regula el Sistema de Información del Ministerio Fiscal.

El presente texto expresa el parecer del Consejo Fiscal sobre el mencionado proyecto y da cumplimiento al preceptivo trámite de informe previsto en la expresada legislación orgánica del Ministerio Fiscal.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

2. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVOS DEL ANTEPROYECTO.

El Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica que se regula en el presente Proyecto de Real Decreto, se configura como una de las piezas esenciales para la consecución de los objetivos establecidos en la Ley 18/2011, en orden a la interoperabilidad de las distintas aplicaciones que se utilizan en la Administración de Justicia de modo que, en este contexto, dicho Comité ostentará la dirección, coordinación, impulso y competencias para desarrollar el Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad.

La regulación del Comité Técnico Estatal que contiene el presente real decreto se realiza bajo dos perspectivas compatibles. Por una parte, atiende a las expresas previsiones contempladas en la Ley 18/2011 al respecto de la arquitectura normativa de la Administración Judicial Electrónica y, por otra, dota de un sistema determinado y concreto pero a su vez flexible que permita que, en un futuro, el Comité, conforme evolucione su actividad y el estado tecnológico y jurídico de la Administración Judicial Electrónica, pueda acometer acciones dentro de su marco competencial.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

3. CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO.

El texto del Proyecto objeto de informe se estructura en 2 capítulos comprensivos de 22 artículos, 2 Disposiciones Transitorias, 7 Disposiciones Adicionales y 2 Disposiciones Finales. En su Capítulo 1 establece las Disposiciones Generales comunes a todo el Comité. El Capítulo II dedica su articulado a desarrollar la estructura del Comité bajo la citada doble perspectiva de establecer los órganos del mismo que posibiliten una efectiva constitución y funcionamiento y a la vez evitando incurrir en una regulación rígida que impida la evolución de dicho órgano, de modo que, con carácter general, se prevé el Pleno, la Comisión Permanente, el Presidente del Comité y la Secretaría General del Comité como órganos necesarios del Comité sin perjuicio de la posibilidad de constituir otros órganos, oficinas o grupos de trabajo que asesoren y sirvan de soporte, de modo duradero o transitorio, al Comité para el ejercicio de sus competencias.

Finalmente, se contienen una serie de Disposiciones Transitorias, Adicionales y Finales dirigidas, en general, a garantizar la participación de otras Instituciones o Administraciones así como determinadas previsiones de futuro como la continuidad de las actividades y normativa hasta ahora desarrolladas en el seno del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia, el Consejo



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado para el establecimiento del Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad en el ámbito de la Administración de Justicia, por cuanto que, de no darse la misma, podrían frustrarse las iniciativas que, en materia de Administración judicial electrónica, han ejecutado el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia; así como la correspondiente previsión competencial y de entrada en vigor.

4. VALORACIÓN DEL ANTEPROYECTO Y OBSERVACIONES.

La Ley 18/2011 se refiere al Comité desde dos perspectivas: por un lado, atribuyéndole competencias concretas y, por otro, encomendándole velar por la fijación de mecanismos de control para asegurar el cumplimiento del Esquema Judicial de interoperabilidad y seguridad. El Esquema, a su vez, entraña toda una amplia gama de competencias que, por tanto, de forma extensiva, trascienden al Comité.

Las competencias que en concreto la Ley encomienda al Comité conciernen a lo siguiente:



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

- *Acordar* las circunstancias de la incorporación de información y accesos al *punto de acceso general* (art. 13.2).
- *Determinar* las condiciones y garantías para el *intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación* (art. 24.2).
- *Hacer* un rediseño funcional y labor de simplificación de los procedimientos, procesos o servicios a los que se apliquen los *medios electrónicos* (art. 25.2).
- *Definir* las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión, control de calidad y auditoría relativos a la *actuación judicial automatizada* (art. 42).
- Determinar las *especificaciones técnicas* para garantizar la *interoperabilidad entre los sistemas* que dan servicio a la Administración de Justicia (DA Tercera).

Las competencias que el proyecto de Real Decreto encomienda al Comité en su art. 5, se desgranán profusamente en un ámbito que luego el propio texto (arts. 10 y 11) concreta como funciones consultivas, resolutorias, supervisoras y cooperadoras. El abanico de funciones que se distribuyen en dieciséis apartados, con uno más de cláusula abierta, se sintetiza en lo siguiente:

- El impulso del desarrollo de la Administración judicial electrónica.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

- La compatibilidad, interoperabilidad y seguridad de los distintos sistemas que conviven.
- La preparación de procedimientos, procesos y servicios para que su gestión se pueda llevar a cabo por medios electrónicos.

El Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas conviven en el Comité, que se organiza en un Pleno, una Comisión Permanente y una Secretaría General. El texto hace uso exhaustivo del principio de potestad autoorganizativa, dejando amplias competencias de autorregulación al Comité, aunque queda claramente establecido el criterio de paridad de voto entre las Instituciones y Administraciones integrantes.

Los aspectos del proyecto que son expreso objeto de tratamiento son los siguientes:

- 1. La necesidad de dotar de una infraestructura material al Comité para el ejercicio de sus competencias.*
- 2. La conveniencia de limitar la potestad autoorganizativa, dándole al Comité unas pautas mínimas de referencia en el texto legal.*
- 3. La necesidad de hacer una mención expresa sobre la función supervisora del Comité.*
- 4. La aclaración y mejora de la técnica legislativa sobre la composición del Pleno del Comité.*



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

5. *La designación del Secretario General*
6. *La necesidad de hacer una expresa mención a la colaboración del Comité con el grupo de trabajo sobre la nueva oficina fiscal.*

Seguidamente son analizadas por separado.

1. *Sobre las competencias y la infraestructura material que da soporte al Comité.*

Este Consejo Fiscal aprecia que el limitado pero intenso ámbito de competencias propiamente *ejecutivas* junto al expandido de las *consultivas, informantes o informadoras*, apenas se ve correspondido con una infraestructura real, más allá de la extensa arquitectura del órgano, dotado de un Pleno, una Comisión Permanente, un Presidente y una Secretaría General. Salvo el innegable valor y rango de los plurales miembros de los distintos órganos y la existencia de una infraestructura propia tras ellos. Por ello se estima que debería precisarse a *quién* corresponde ejecutar materialmente la intensa labor que al Comité se le reserva.

Cuando se habla del Comité en el art. 9.1 se menciona la *posibilidad* de estar asistido por una oficina técnica. Respecto a la Secretaría General también se reitera la *posibilidad* de dotarle de infraestructura y medios propios (art. 21.1 y 4). Igualmente se prevé que el Comité *pueda instar* al Ministerio de Justicia la futura modificación del ahora naciente Real Decreto



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

si valora que su actividad requiere la disponibilidad de recursos públicos (DA Primera.II).

En contra de lo anterior está la tajante manifestación de la Disposición Adicional Primera.I al declarar que las previsiones de este Real Decreto no supondrán un incremento del gasto público, aunque se invoque la persistencia del apoyo de la Oficina del Programa EJIS o los Grupos de Trabajo constituidos al amparo de su homónimo Convenio (Disposición Transitoria Primera). No debe olvidarse que este Comité supone un nuevo marco que lógicamente debe venir a sustituir dicho Convenio, por lo que su caducidad y la coyunturalidad de tal Oficina no pueden tenerse como un mecanismo de apoyo estable para el ejercicio de las funciones del Comité, salvo que algo se señale más expresamente.

Paradójicamente, el Comité nace con un concreto encargo a ejecutar en el plazo de seis meses desde su constitución (Disposición Adicional Cuarta).

Estima este Consejo Fiscal que la efectividad de un órgano de esta naturaleza, tan importante para la normalización de un ámbito trascendente de la Administración de Justicia, depende decisivamente de que se trate de un órgano dotado de una infraestructura de medios que, como poco, sea similar a la de la actual Oficina EJIS, siendo obvio que la realidad económica no permite la dimensión que tuvo en su momento. No obstante, aun partiendo de una realidad sustentada en el vigente presupuesto, involucrando a los



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

miembros del Comité, se podrá respetar la prohibición de incremento del gasto haciendo, sin embargo, eficaz la genérica invocación a la cooperación de Administraciones Públicas.

2. Sobre el ejercicio de la potestad autoorganizativa.

El Real Decreto ha utilizado el principio de *ejercicio de la potestad autoorganizativa*, al amparo de lo dispuesto en el art. 22.2 de la Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992, que permite que los órganos colegiados compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas puedan establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Aparte de ese amparo legal, la pluralidad de componentes, su peculiaridad y la naturaleza de las funciones a ejercer justifican sin duda haber hecho uso de este principio, si bien, a juicio de este Consejo Fiscal, puede ocasionar una cierta *inseguridad y riesgo*.

Cuando la Ley creó el órgano y estableció su naturaleza de órgano colegiado (art. 44) se remitió a un desarrollo reglamentario para fijar su estructura, composición y funciones. La parte relativa al funcionamiento ha quedado prácticamente inédita en el texto del Proyecto, ya que el art. 9.3 apenas se limita a consagrar el principio del consenso como guía de actuación. En un órgano tan plural y heterogéneo, la adopción de acuerdos se



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

deja absolutamente al arbitrio del Comité, de una manera tan abierta que prácticamente no existe referente legal. El Comité podría entrar en una innecesaria dinámica de *mayorías para buscar las mayorías* o incluso incurrir en un *catálogo abierto de mayorías a la carta* que pongan en peligro su efectividad. Sería útil para el Comité que el Proyecto fijase un marco referencial, ya que no se adivinan razones que aconsejen lo contrario.

Se estima por este Consejo Fiscal que puede coadyuvar al buen funcionamiento la existencia de un marco mínimo, a cuyo efecto se propone:

- La válida constitución de las sesiones con un quórum de la mayoría de los miembros.
- La aprobación de los informes bajo un régimen de mayoría simple de los asistentes.
- La sumisión del resto de las actuaciones a un régimen de mayoría absoluta de los asistentes (la mitad más uno de los votos emitidos).
- La excepcional sumisión de las referidas en el inciso anterior a un régimen de mayoría cualificada, siempre que ello haya sido previamente decidido bajo el mismo régimen de mayoría por el Comité en el momento de acordar el ejercicio de la función concreta. En caso contrario, se sujetaría al régimen ordinario de mayoría absoluta.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

Al amparo de lo dispuesto en el art. 23.1.d) de la Ley 30/1992, parece correcto que sea la soberanía del colegio la que decida sobre la forma de dirimir empates y el posible voto de calidad del Presidente.

3. Sobre la función supervisora del Comité.

La técnica legislativa con que el art. 11.2 del Proyecto aborda la definición de la función supervisora del Comité resulta confusa, más preocupada por dejar claro qué es lo que el Comité *no puede hacer* que por definir el marco de competencias que se corresponderían con un precepto que se autotitula con la intención de definir la *función supervisora*.

En efecto, el apartado 3 aclara innecesariamente que el Comité carece de funciones inspectoras en el ámbito competencial propio de la Administración de Justicia. Es obvio que estas corresponden al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado, al Ministerio de Justicia y, en su caso, a las Comunidades sobre los Cuerpos que les competen y no hay posibilidad alguna de confusión para el Comité.

Redactar un precepto sobre funciones con la exclusiva referencia a que no tendrá otras que las que la ley le conceda no parece ser adecuada técnica legislativa y crea un vacío innecesario.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Si el art. 11 se intitula para la definición de funciones supervisoras, teniendo en cuenta el catálogo competencial del Comité, este Consejo Fiscal estima que debería emplearse una fórmula de redacción enunciada en positivo y no en negativo, de forma que se establezca que *“El Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica tendrá las funciones supervisoras o inspectoras que expresamente están establecidas por la ley y sean inherentes al ejercicio de sus competencias y funciones”*.

Cuando se legisla regulando las competencias de un órgano, estas deben enumerarse de forma positiva, toda vez que el Derecho Administrativo tiene herramientas suficientes para la solución del conflicto que pueda surgir *a posteriori*.

4. Sobre la composición del Pleno.

El artículo 13 del Proyecto establece con claridad la composición del Pleno en lo que se refiere a la presidencia y a la vicepresidencia, así como la no utilización de la técnica legislativa que hace que quien por turno rotatorio no es Presidente ocupe, en cambio, la vicepresidencia.

Sin embargo, la redacción del art. 13 no concreta cuál es la voluntad del legislador sobre si la vicepresidencia se mantiene en la misma rama



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

(Ministerio o Consejo) que ejerce la presidencia o ésta se desplaza a la otra rama. Pudiera intuirse que se desea mantener en la misma rama para que la Institución conserve el cargo durante el turno rotatorio aun en el caso de coyuntural imposibilidad del Presidente.

Este Consejo Fiscal estima que este aspecto no debe ser dejado a la capacidad autorreguladora del Comité, sino que debe quedar concretamente regulado a través del Real Decreto.

Por otro lado, el apartado 3 de la letra c) dice que el representante de la Comunidad Autónoma deberá tener, “*al menos, rango de Consejero de su órgano de gobierno o, en su defecto, de Director General*”. La voluntad del legislador es evidente. Teniendo en cuenta cuál es la definición de órganos de todas las Comunidades Autónomas, la redacción correcta debería ser que el representante de la Comunidad tenga “*rango de Consejero de su órgano de gobierno o, en su defecto, de Director General*”.

5. Sobre la designación del Secretario General.

El art. 21.2 regula el origen administrativo de quien ha de hacerse cargo de la Secretaría General. La dicción del texto debe quedar clara cuando se refiere a la posibilidad de que tal se ostente por miembros de la Carrera Judicial, Fiscal o del Cuerpo de Secretarios Judiciales.



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO CONSEJO FISCAL

Siendo evidente que el Comité sitúa su cabeza rectora en el Ministerio de Justicia y en el Consejo y que el precepto ahora referido parece repetir ese esquema, refiriéndose en principio a un funcionario perteneciente a alguno de los Cuerpos del Grupo A1 con destino en el Ministerio de Justicia y a un Letrado del Consejo General del Poder Judicial, lo cierto es que, tal vez por mera cuestión de redacción, Jueces, Fiscales y Secretarios quedan en medio del párrafo, sometidos a cierta equivocidad. En efecto, no parece razonable que se trate de quienes en ese momento estén ejerciendo las que pueden tenerse como sus funciones ordinarias, sino exclusivamente aquellos que en están desempeñando su destino en el Ministerio de Justicia, en situación de comisión de servicio.

6. Sobre la colaboración con el grupo de trabajo sobre la nueva oficina fiscal.

La disposición adicional séptima establece el mandato de colaboración con el grupo de trabajo sobre la nueva oficina judicial, haciendo concreta referencia al constituido en la Conferencia Sectorial de Justicia de 7 de mayo de 2012.

Las peculiaridades y ritmos de la oficina fiscal han llevado a la existencia de un modelo distinto y de actos ajenos a los de la Conferencia



FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
CONSEJO FISCAL

Sectorial, en la que el Ministerio Fiscal no es parte. No obstante, existen actuaciones que van en el mismo sentido y deben ser expresamente contempladas en el texto del Proyecto.

Por eso se propone añadir un párrafo con el siguiente contenido:

“El Comité establecerá similares cauces o grupos de colaboración con los grupos de trabajo surgidos al amparo de la reunión mantenida el 27 de octubre de 2011 entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, donde se aprobó el modelo de implantación de la nueva oficina fiscal, integrado en el Plan Estratégico de Modernización”.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo Fiscal sobre el Proyecto de Real Decreto de creación del Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica.

Madrid, 6 de noviembre de 2012

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO
PRESIDENTE DEL CONSEJO FISCAL

Fdo. Eduardo Torres-Dulce Lifante