Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **117/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de mayo de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 28 de marzo de 2022 (COMINTER 86579 2022 03 23-11 48), sobre cuestiones relativas a la Resolución de 14 de diciembre de 2021 del Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia por la que se crea la Sede Electrónica del CTRM, así como la dirección electrónica (exp. 2022_109), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 14 de diciembre de 2021, el Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia (en adelante, CTRM) dicta Resolución "por la que se crea la Sede Electrónica del CTRM, así como la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de las redes de telecomunicaciones, cuya titularidad, gestión y administración corresponde a esta administración, en el ejercicio de sus competencias" (BORM núm. 291, de 18 de diciembre de 2021).

La Resolución tiene la siguiente estructura y contenido:

Primero. Objeto, ámbito y características de la Sede Electrónica que se crea.

Segundo. Contenidos y servicios de la Sede Electrónica del CTRM.

Tercero. Registro Electrónico.

Cuarto. Medios para la formulación de quejas y sugerencias.

Disposición transitoria. Puesta en funcionamiento de la sede.

Disposición final primera. Adaptación de determinadas características de la sede.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

SEGUNDO.- En sucesivos escritos de 7 y 22 de febrero de 2022, el CTRM solicita a la Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias que realice diversas actuaciones dirigidas a cesar en la intermediación por parte de dicho Departamento en las comunicaciones dirigidas por los ciudadanos al Consejo, de modo que éstas puedan hacerse llegar directamente al indicado órgano sin antes pasar por el Registro de la Consejería, otorgando un código propio a la Oficina de Registro del CTRM.

Del mismo modo, se solicitaba que las comunicaciones entre la Consejería y el CTRM se canalizaran a través del sistema de registro, dejando de utilizar el sistema COMINTER ya que el referido Consejo es “independiente orgánica y funcionalmente de la CARM”.

TERCERO.- El 18 de febrero de 2022 la Inspección General de Servicios elabora un “*informe sobre la creación de la sede electrónica del Consejo de la Transparencia y de un registro electrónico*”. Tras analizar la naturaleza jurídica del CTRM y concluir que se trata de un “*ente de derecho público con autonomía orgánica y funcional, no integrado en ninguna Consejería ni Departamento pero vinculado con la Administración Pública Regional*”, analiza la legalidad de la resolución del Presidente del CTRM de 14 de diciembre de 2021 y considera que la creación de la sede electrónica y del registro electrónico propios del CTRM vulneran lo establecido en el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (DGE). Así mismo, la regulación de los canales de acceso a los servicios por parte de los ciudadanos sería contrar ia a la establecida en el Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia, mientras que la determinación de los medios para la formulación de quejas y sugerencias sería contraria al artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

CUARTO.- El 23 de marzo de 2022 el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias, evacua informe jurídico preparatorio de la consulta facultativa al Consejo Jurídico de la Región de Murcia. El informe analiza el régimen jurídico aplicable al CTRM y cuál es su naturaleza, concluyendo que se trata de una entidad pública vinculada o dependiente de la Administración Pública regional, cuyo régimen está próximo al de las autoridades administrativas independientes del sector público estatal, como el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.

Por otra parte, considera que tanto el Presidente del CTRM como el propio órgano en sí carecen de potestad reglamentaria y que en la Administración regional sólo podrán crearse sedes electrónicas y registros electrónicos mediante Ley o Decreto, por lo que su creación mediante un acto administrativo como la resolución objeto de estudio no es conforme a derecho.

Sostiene el informe, además, que, si la resolución de 14 de diciembre de 2021 se considera un acto administrativo, sería nulo por incurrir en incompetencia por razón de la materia (art. 47.1, letra b), LPACAP), mientras que de ser considerada como disposición administrativa de carácter general, sería nula al amparo del artículo 47.2 de la misma Ley, al haber sido dictada por órgano que carece de potestad normativa y competencia material para ello, sin haberse seguido el procedimiento de elaboración reglamentaria y ser, en definitiva, contraria a la regulación contenida en el DGE.

En cuanto a las vías de reacción frente a dicha resolución, que se considera nula, apunta el informe la impugnación en vía contencioso-administrativa de la resolución, con o sin previo requerimiento del artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), o indirectamente mediante la de los actos de aplicación de la resolución, así como la revisión de oficio, bien a iniciativa propia, bien solicitando a la Presidencia del CTRM que declare la nulidad de su resolución.

QUINTO.- El 28 de marzo de 2022, la Secretaria General de la Consejería de Transparencia, Seguridad y Emergencias, por delegación del Consejero, formula consulta facultativa al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que se concreta en las siguientes cuestiones:

“*¿Es legal la creación de una sede electrónica y de un registro electrónico llevada a cabo por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia mediante Resolución de 14 de diciembre de 2021? En particular:*

¿Contraviene dicha Resolución, en lo que se refiere a la creación de la sede electrónica, el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia?,

¿Contraviene dicha Resolución, en lo que se refiere a la creación del registro electrónico, el Decreto 302/2011, de

25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia o el Decreto 236/2021 (sic)*, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia?*

En caso afirmativo, ¿qué vicio afectaría a la citada Resolución y de qué forma puede reaccionar frente a él la Administración General de la Comunidad Autónoma?"

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen mediante comunicación interior de fecha 28 de marzo de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este Dictamen se emite con carácter facultativo, conforme a lo que disponen los artículos 106.1 LPACAP y 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

Dados los términos de la consulta efectuada ha de hacerse una precisión acerca del alcance de este Dictamen. El artículo 12.6 LCJ declara su carácter preceptivo para la revisión de oficio de los actos administrativos en los casos previstos por las leyes, y el artículo 106.1 LPACAP exige, como trámite necesario para declarar de oficio la nulidad de los actos y disposiciones administrativas, el dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, tal preceptividad sólo es predicable del Dictamen que, como trámite inmediatamente anterior a la resolución del procedimiento revisorio, ha de pronunciarse acerca de la procedencia o no de declarar de oficio la nulidad del acto administrativo o disposición impugnados, pero no de aquél que, como el presente, responde a una consulta de carácter exploratorio o previo para determinar si la resolución dictada por el Presidente del CTRM el 14 de diciembre de 2021 adolece de vicios que la hagan contraria al ordenamiento jurídico y las vías con que cuenta la Administración regional para dejarla sin efecto.

Atendidas las cuestiones sobre las que se consulta, su contestación obligaría a este Órgano Consultivo a adelantar una valoración sobre el fondo del procedimiento revisorio que es más propia del Dictamen preceptivo contemplado en el artículo 106.1 LPACAP que de este facultativo. Y ello porque la determinación de si existe o no la causa de nulidad apuntada por los informes obrantes en el expediente constituye el núcleo de decisión del procedimiento.

Ha de advertirse, entonces, que "*en los expedientes de revisión de oficio, la intervención de este Cuerpo Consultivo que exige la Ley* (artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), hoy 106 LPACAP) *lo es a título de dictamen final; no se trata pues de que este Cuerpo Consultivo deba dictaminar para iniciar el procedimiento de revisión de oficio, ni tampoco para esclarecer previamente si concurre algún motivo de invalidez. Por el contrario, el dictamen del Consejo de Estado debe recabarse en procedimientos ya incoados y una vez que la Administración instructora haya tramitado el expediente en su integridad y se ha producido el trámite de audiencia a los interesados; esto es, en el momento correspondiente al carácter final del dictamen que establece el artículo 2.4 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora de este Cuerpo Consultivo (dictámenes 2.322/95, de 11 de enero de 1996 y 1.949/96, de 27 de mayo de 1996)"* (Dictamen del Consejo de Estado 85/1997). Carácter final que exige que se haya formulado por la unidad u órgano administrativo competente la oportuna propuesta de resolución en la que se contenga la decisión administrativa en relación con la calificación de los vicios de invalidez alegados y las consecuencias jurídicas de su apreciación en forma de propuesta de declaración de nulidad.

Y es que, como señala el Alto Cuerpo Consultivo, *"debe advertirse de entrada que el Consejo de Estado no puede pronunciarse en este expediente sobre si procede la revisión de oficio, y la consiguiente declaración de nulidad, de las citadas órdenes ministeriales, porque ni cabe prescindir de trámites esenciales en el procedimiento establecido*

al efecto ni puede anticipar su criterio en una materia en la que su dictamen es preceptivo y vinculante" (Dictamen 2471/1999).

En sentido similar los Dictámenes 42/2004 y 115/2009 de este Consejo Jurídico.

No obstante, atendida la complejidad de la situación creada, singularmente por la aparente firmeza de la resolución creadora de la sede electrónica y del registro electrónico propios del CTRM, que al parecer no ha sido impugnada en plazo ante la jurisdicción contencioso-administrativa por la Administración regional y por el interés objetivo de las cuestiones suscitadas en la consulta, procede el Consejo Jurídico a analizarlas y expresar su parecer sobre ellas, sin perjuicio de insistir en que este Dictamen responde a una consulta facultativa y que no puede sustituir al que con carácter preceptivo habría de solicitarse en el supuesto de pretender declarar la nulidad de la resolución objeto de discordia por la vía de la revisión de oficio.

SEGUNDA.- De la naturaleza y posición institucional del CTRM.

Como de forma acertada advierten los informes obrantes en el expediente, el abordaje de la cuestión principal a resolver en el presente Dictamen, esto es, la legalidad o ilegalidad de la resolución dictada por el Presidente del CTRM, exige una determinación previa cual es la caracterización del propio Consejo de la Transparencia y su encaje en el entramado organizativo de la Administración Pública de la Región de Murcia.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), prevé en su artículo 24 una vía específica de impugnación frente a las resoluciones administrativas de las solicitudes de acceso a la información pública. Se trata de una reclamación a interponer ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) que crea la misma Ley (art. 33), como organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la hoy derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, quedando adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y con declaración expresa de estar dotado de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Actúa este organismo con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines.

La Disposición adicional cuarta LTAIBG, por su parte, atribuye la resolución de las reclamaciones contra las resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, "*al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas*".

Como se puede observar, el régimen legal descrito prevé la existencia de órganos autonómicos diferentes del CTBG a los cuales únicamente impone dos rasgos básicos que han de reunir: que sean determinados por cada Comunidad Autónoma y que sean independientes, lo que ha propiciado una amplia diversidad entre los órganos y organismos autonómicos que se han venido creando en los últimos años, dando lugar tanto a entidades dotadas de personalidad jurídica propia como a órganos administrativos, algunos de ellos vinculados al Poder Legislativo, pues la independencia, núcleo de esta categoría de organizaciones administrativas, puede subsistir sin personificación.

En este marco regulador nace el CTRM. Se crea por el artículo 38.1 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTRM) como "*órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública*", y que actuará con "*plena independencia orgánica y funcional de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias*". Se prevé, asimismo, que su relación con la Administración regional se llevará a cabo a través de la Consejería competente en materia de transparencia. Se regula en dicho precepto su composición y funciones y se atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, a propuesta de la indicada Consejería, la aprobación de "*las normas sobre estructura, c ompetencias y funcionamiento del Consejo que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en este artículo*" (artículo 38.9 LTRM).

La Ley 7/2016, de 18 de mayo, de reforma de la LTRM, modifica el artículo 38.1 de esta última, adicionando el siguiente inciso: el CTRM "*se configura como un ente de los previstos en la disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*". Cabe recordar aquí que la referida disposición, en la redacción otorgada por la misma Ley 7/2016, de 18 de mayo y bajo el epígrafe "*régimen propio de otros entes*", establece que "*El Consejo*

Jurídico de la Región de Murcia, el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia se regirán por esta ley en lo no previsto en su normativa específica". Es decir, se incorpora el CTRM a la disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, que en su redacción original únicamente contemplaba al Consejo Jurídico y al C onsejo Económico y Social.

Unos meses más tarde de la entrada en vigor de la modificación operada por la Ley 7/2016, la Ley de Presupuestos de la Región de Murcia para el ejercicio 2017, la Ley 1/2017, de 9 de enero, adiciona un nuevo artículo 38 bis a la LTRM que con el epígrafe "*Régimen presupuestario, de gestión económica y de contratación del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia*", dispone que el Consejo elaborará y aprobará su anteproyecto de presupuestos, que figurará como una sección dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, le atribuye al Presidente del CTRM la ordenación de gastos y el ejercicio de las restantes competencias en materia de ejecución del presupuesto, precisando que ejercerá las competencias que el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia atribuye a los consejeros, siendo de su exclusiva incumbencia las relativas a la ejecución y liquidación del presupuesto, si bien, los pagos será n ordenados y realizados por la Consejería competente en materia de hacienda a instancia del Presidente del Consejo. Asimismo, el Presidente del Consejo asume las atribuciones que son propias de los consejeros del Gobierno en materia de contratación.

La misma Ley 1/2017, de 9 de enero, añade una Disposición adicional cuarta a la LTRM, en cuya virtud, el CTRM elaborará su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, que será elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación. Este reglamento aún no ha sido aprobado.

En este marco jurídico cabe comenzar por señalar que el CTRM es definido legalmente en su norma de creación como un "*órgano independiente de control en materia de transparencia*" que actuará con "*plena independencia orgánica y funcional de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias*". Su inclusión en el año 2016 en la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2004 como un ente con régimen jurídico propio, no conlleva a juicio de este Órgano Consultivo un cambio en la naturaleza estrictamente orgánica del CTRM, sino que únicamente viene a señalar que las peculiaridades que son propias de dicho órgano determinan que su régimen jurídico propio sea de aplicación preferente y que la Ley 7/2004, por la que se establecen las normas organizativas y de funcionamiento de la Administración regional, sólo le serán de aplicación de forma supletoria en defecto de previsiones propias.

En particular, la inclusión del CTRM en la referida disposición adicional no determina por sí sola un cambio tan radical como el de transmutar su naturaleza, pasando de ser órgano a ser un ente dotado de personalidad jurídica diferenciada. Y ello porque su calificación de "ente" sólo se hace de forma indirecta, a través del epígrafe que encabeza la disposición adicional que, de forma harto imprecisa, identificaría como entes a dos organizaciones administrativas tan diferentes en su naturaleza como el Consejo Jurídico y el Consejo Económico y Social, ambos de la Región de Murcia.

Así, el CES sí es un ente porque así lo establece de manera expresa el artículo 2.3 de su Ley de creación (Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia), según el cual se configura como un ente de Derecho público, de los previstos en el artículo 6, 1, a), de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, con autonomía orgánica y funcional, que goza de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, regulándose en sus relaciones jurídicas externas por el Derecho privado, y que se adscribe a la Consejería de Fomento y Trabajo (art. 2.4).

Por su parte, la naturaleza, posición institucional y carácter del Consejo Jurídico es muy distinta, pues se configura como el superior órgano consultivo en materia de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma de Murcia que ejerce su función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional y que no está integrado en ninguna de las Consejerías ni departamento de la Administración regional (art. 1 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia). Adviértase que este Órgano Consultivo no transmutó la naturaleza y el carácter de órgano que le atribuye su Ley fundacional por el de "ente" ni adquirió personalidad jurídica diferenciada por su ulterior inclusión en la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, cuya verdadera finalidad fue la de salvaguardar el régimen jurídico preexistente de ambos Consejos para evitar los riesgos interpretativos que podrían surgir del principio hermenéutico *lex posterior derog at priori*, ante eventuales antinomias entre las leyes fundacionales de los Consejos Jurídico y Económico y Social y la Ley 7/2004, de 28 de diciembre. Es decir, la referida disposición no altera la naturaleza de los Consejos a los que se refiere, sino que, antes al contrario, refuerza o renueva la especificidad de sus respectivos regímenes jurídicos, declarando aplicable la nueva Ley sólo

de forma subsidiaria y en defecto de previsiones propias, de modo análogo a lo que hacía el apartado 1 de la Disposición adicional décima de la hoy derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, para determinados organismos.

De ahí que la adición del CTRM en el año 2016 a esta disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, no haya de interpretarse como una alteración de su naturaleza jurídica por la vía de una atribución implícita de personalidad jurídica pública, ni que su régimen jurídico es idéntico o incluso similar al de los otros "entes" allí incluidos. Antes al contrario, su inclusión en esta Disposición adicional viene a reforzar la peculiaridad de su régimen. De hecho, el propio CTRM en un Acuerdo del Pleno del Consejo de 27 de marzo de 2018, por el que se delegan en el Presidente determinadas competencias resolutorias en los procedimientos de reclamaciones en materia de acceso a la información, publicado mediante resolución de su Presidente, de 19 de abril de 2018 (BORM 106, de 10 de mayo), y posterior por tanto a su incorporación a la disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, se autodefine como "*órgano sin personalidad jurídica propi a, de carácter colegiado*".

Y son precisamente estas peculiaridades del régimen jurídico del CTRM las que dificultan su clasificación cuando se pretende englobar este órgano en la estructura o sistema diseñado por la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, estructurado en una Administración General y el sector público institucional vinculado o dependiente de ella.

En efecto, de conformidad con el artículo 2.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el sector público comprende la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional. Éste, a su vez, se integra, en lo que aquí interesa, por cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

Sobre esta base, la Comunidad Autónoma en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 51 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, en cuya virtud le corresponde la creación y estructuración de su propia Administración Pública dentro de los principios generales y normas básicas del Estado, procede a crear y estructurar su propia Administración Pública.

Así, prescindiendo del antecedente más remoto de la Ley 1/1982, de 18 de octubre, de Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Región de Murcia, disponía en su artículo 44.1 que "*La Administración Pública regional bajo la dirección del Consejo de Gobierno actuará para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única y plena capacidad de obrar*", al tiempo que preveía la posibilidad de que la Comunidad Autónoma se dotara de una administración institucional compuesta por organismos autónomos y entidades públicas regionales.

Derogada esta Ley por las Leyes 6 y 7/2004, de 28 de diciembre, el artículo 1.1 de esta última, al delimitar su ámbito de aplicación, dispone que regula *"la organización y el funcionamiento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, integrada por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad"*, definiendo a continuación ambos componentes de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma: la Administración General y los organismos públicos.

Así, la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es la organización técnica y profesional que, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y bajo la dirección del Consejo de Gobierno y de sus miembros, asume la realización de los intereses públicos regionales (art. 1.2). Está constituida por órganos jerárquicamente ordenados y actúa con personalidad jurídica única (art. 2.1).

Por su parte, los organismos públicos regulados en el Título IV de la Ley (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservado a la Administración General; dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro organismo público a la Consejería competente por razón de la materia o a la que establezca su ley de creación. Poseen, además, personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios (art. 38.1 Ley 7/2004).

Es evidente que la subsunción del CTRM en alguna de estas dos categorías administrativas previstas por la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, no es fácil, ni siquiera posible. En primer lugar, la independencia del órgano, que

reviste carácter esencial y definitorio de todo su régimen, dificulta su consideración como un órgano integrado en la estructura jerárquica de la Administración General de la Comunidad Autónoma, organización regida por rígidas relaciones escalonadas de subordinación y supremacía bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno. Y si bien es cierto que la LTRM no prevé, como sí lo hace la LCJ (art. 1.3) de forma expresa para el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que el CTRM no está integrado en ninguna Consejería o Departamento de la Administración regional, también lo es que la norma de creación del órgano no establece de modo expreso su forma de integración en la Administración, como exige el artículo 5.3, letra a) LRJSP, al d isponer que la creación de todo órgano administrativo exigirá, al menos y entre otras previsiones, la "*determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica*", en términos idénticos a los usados por la LPAC, norma vigente en el momento de crearse el CTRM.

Por otra parte, la difícil conciliación entre conceptos *a priori* opuestos como son los de jerarquía y neutralidad política que es propia de la independencia con que la Ley dota al órgano para el ejercicio de sus funciones de control, permite dar preeminencia a esta última característica, de modo que esa independencia funcional del órgano se traduce también en una independencia orgánica, expresamente reconocida por el artículo 38.2 LTRM, y que se entiende aquí como la no integración del CTRM en la estructura orgánica jerarquizada de una Consejería y ajeno, en consecuencia, a la dirección política de su titular.

Es cierto que la independencia funcional de un órgano puede ser compatible con su integración en la estructura jerárquica de una Consejería o Departamento, pues existen ejemplos de ello, es decir, de órganos que gozan de plena autonomía e independencia funcional por expreso mandato de sus normas de creación, aun cuando a efectos presupuestarios y orgánicos se integran en estructuras jerarquizadas, como ocurre con aquellos que ejercen la función interventora en el seno de la Administración, que suelen depender orgánicamente de los departamentos hacendísticos de cada Administración. No obstante, las relaciones de supremacía y subordinación en estos casos se encuentran ampliamente moduladas respecto de las que de modo ordinario rigen las relaciones entre los órganos superiores e inferiores de dichos departamentos y no alcanzan al ejercicio de la función específica a cuyo fin se otorga la autonomía o independencia funcional. En cualquier caso, en tales supuestos, y a diferencia de lo que ocurre respecto del CTRM no existe una previsión expresa de independencia orgánica como la que sí contiene el artículo 38.2 LTRM.

Del mismo modo, las funciones que tiene atribuidas el Consejo, en especial la de control en materia de transparencia, que no puede reconducirse a las que legalmente se consideran como propias de los organismos públicos (actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservado a la Administración General), su carencia de personalidad jurídica diferenciada y de tesorería propia (de ahí que la ordenación de pagos del CTRM la realice el Consejero competente en materia de Hacienda) y, una vez más, su no adscripción a una Consejería o departamento de la Administración General, impiden considerarlo como un organismo público vinculado o dependiente de la Administración General.

Tampoco cabría considerarlo como una "*entidad de derecho público vinculada o dependiente de la Administración General de la Comunidad Autónoma*", acudiendo así al término genérico utilizado por la norma básica para dar cabida a las distintas formas y soluciones organizativas que los ordenamientos autonómicos y la normativa no básica del sector público estatal han previsto para designar a toda una variedad de entes y organizaciones administrativas dotados de personalidad jurídica pública. Y ello porque en el ordenamiento autonómico tales entidades de derecho público habrían de reconducirse a alguna de las categorías contempladas en aquél, es decir, los ya citados organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales) y, ya con rasgos muy diferentes, otras entidades como los consorcios (artículo 9 Ley 7/2004 y 118 y ss LRJSP). Y tales organismos públicos, de conformidad con el artículo 1.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre , constituyen "*organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes*" de la Administración General de la Comunidad Autónoma, lo que resultaría contradictorio con la independencia legalmente proclamada del órgano de control.

Llegados a este punto y una vez descartado que el CTRM sea un organismo público o una entidad de derecho público vinculada a o dependiente de la Administración General de la Comunidad Autónoma, es decir, una vez establecido lo que no es, queda por determinar qué es este Consejo si no es Administración General ni institucional de la Comunidad Autónoma.

Ya hemos anticipado que el CTRM se crea por la LTRM como un órgano independiente de control en materia de transparencia, que actuará con "*plena independencia orgánica y funcional de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias*". Su configuración legal como órgano al que se le atribuyen funciones de velar por

el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que incumben a las Administraciones públicas y por la garantía del derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, incluso la de resolver reclamaciones frente a resoluciones administrativas, dotan a este órgano de una evidente naturaleza administrativa. De ahí que en su creación la Comunidad Autónoma ejercitó no sólo las competencias que en materia de transparencia administrativa le corresponden sino también las de estructuración de su propia Administración pública, y que tiene atribuidas por el artículo 51 del Estatuto de Autonomía.

En ejercicio de esta competencia estableció un órgano administrativo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no integrado en la Administración General ni en su Administración institucional. Carece de dependencia orgánica y funcional de dicha Administración, pues no está sujeto a la dirección jerárquica y política de ningún órgano de aquélla ni está adscrito a Consejería o Departamento alguno.

Es cierto que el artículo 1.1 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, proclama que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia está integrada por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, de donde cabe concluir que ningún órgano administrativo de la Administración regional podría existir al margen de la Administración General y sus organismos públicos, pero no puede obviarse que esta estructuración general de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma se establece por una Ley ordinaria, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, por lo que nada impide que otra Ley posterior, la LTRM del año 2014, establezca excepciones, siempre y cuando éstas no contravengan las prescripciones estatutarias ni la normativa básica.

Cabe recordar que el artículo 51 del Estatuto de Autonomía, integrado en el Capítulo Primero del Título V bajo el epígrafe “De la Administración Pública Regional” dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios generales y normas básicas del Estado. Establece en su apartado 2 los principios ya clásicos de legalidad, eficacia, economía, jerarquía, coordinación, descentralización y desconcentración, a los que habrá de responder la organización de dicha Administración, y proclama en su apartado 3 que la Administración Regional posee personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

De tales prescripciones no se advierte obstáculo alguno al establecimiento de una estructura administrativa basada en dos elementos u organizaciones principales: la Administración General y sus organismos públicos, que admite la existencia de órganos de la Administración Pública de la Región de Murcia ajenos a dichas organizaciones, pues no cabe identificar necesariamente el término estatutario de “*Administración Pública de la Comunidad Autónoma*” con el legal de “*Administración General de la Comunidad Autónoma*”.

En cualquier caso, este tipo de órganos administrativos extramuros de la Administración General, aunque excepcionales, han sido objeto de reconocimiento tanto doctrinal como legal. En efecto, para la doctrina administrativista constituyen lo que se ha venido en llamar “administraciones independientes”, concepto que englobaría a aquellas organizaciones administrativas que desarrollan funciones propias de la Administración activa y que están configuradas legalmente de forma que el Gobierno y el resto de la Administración gubernativa o general carecen de las facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la Administración institucional instrumental, y ello con la finalidad de neutralizar políticamente una actividad integrada en la órbita del Poder ejecutivo.

Dentro de este concepto caben, a su vez, tanto órganos administrativos como entidades dotadas de personalidad jurídica propia. Estas últimas son aquellas que la LRJSP (artículo 109) denomina como autoridades administrativas independientes y que en el ámbito del sector público estatal se definen como “*entidades de derecho público que, vinculadas a la Administración General del Estado y con personalidad jurídica propia, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre sectores económicos o actividades determinadas, por requerir su desempeño de independencia funcional o una especial autonomía respecto de la Administración General del Estado, lo que deberá determinarse en una norma con rango de Ley*” (art. 109.1 LRJSP).

Junto a ellas, también el ordenamiento jurídico contempla órganos administrativos sin personificación jurídico pública que no están integrados en la Administración jerárquica o General, pero que sí tienen la consideración de Administración Pública y que forman parte del sector público. Es el caso de los previstos por el artículo 2.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que se refiere a “*los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado*” y a los que la referida Ley incluye en el sector público estatal, como una

categoría diferente de los dos integrantes principales del referido sector público, la Administración General del Estado y el sector público institucional estatal.

En consecuencia, considera el Consejo Jurídico que el CTRM es un órgano independiente de control, sin personalidad jurídica propia y diferenciada, que forma parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, pero no de su Administración General e institucional y cuyo régimen jurídico en relación con las cuestiones a que se contrae la consulta se ajustará a lo establecido en su norma de creación, en su Reglamento de Organización y Funcionamiento (Disposición adicional cuarta LTRM) una vez se apruebe, en las normas sobre estructura, competencias y funcionamiento del Consejo que apruebe el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 38.9 LTRM) y en la normativa básica del Sector Público (art. 2.1, letra b, LRJSP), y en defecto de previsión en su normativa específica, por la Ley 7/2004, de 28 de diciembre.

Es decir, la delimitación concreta de los ámbitos funcionales en los que se manifiesta su independencia y autonomía es el especificado en su régimen especial distinto del general, correspondiendo a éste lo no especificado en aquél.

TERCERA.- Sobre la legalidad o ilegalidad de la creación de una sede electrónica y de un registro electrónico llevada a cabo por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia mediante Resolución de su Presidente, de 14 de diciembre de 2021.

I. La consulta objeto de este Dictamen plantea dos cuestiones principales, la primera de ellas desglosada a su vez en dos particulares. A dar respuesta a esta primera cuestión se destina la presente consideración:

"*¿Es legal la creación de una sede electrónica y de un registro electrónico llevada a cabo por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia mediante Resolución de 14 de diciembre de 2021? En particular:*

¿Contraviene dicha Resolución, en lo que se refiere a la creación de la sede electrónica, el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia?,

¿Contraviene dicha Resolución, en lo que se refiere a la creación del registro electrónico, el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia o el Decreto 236/2021 (sic), de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia?

II. Por Resolución de 14 de diciembre de 2021 de su Presidente "*se crea la sede electrónica del CTRM, así como la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de las redes de telecomunicaciones, cuya titularidad, gestión y administración corresponde a esta administración en el ejercicio de sus competencias*".

El apartado primero de la resolución crea la sede electrónica del CTRM y define su objeto, ámbito y características al tiempo que en su apartado segundo detalla los contenidos y servicios de la referida sede electrónica. El apartado tercero establece el Registro Electrónico del CTRM para la recepción y remisión, por vía electrónica, de solicitudes, escritos y comunicaciones, al que se accederá a través de la sede electrónica del propio CTRM. El apartado cuarto se dedica a los medios a través de los cuales se podrán formular quejas y sugerencias. La resolución se completa con una disposición transitoria relativa a la puesta en funcionamiento de la sede y dos disposiciones finales, por las que se habilita al Presidente del CTRM para adaptar determinadas características de la sede y se fija la entrada en vigor de la resolución.

III. Sobre la creación de la sede electrónica.

El artículo 38.1 LRJSP define la sede electrónica como aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a uno o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

El apartado 3 del mismo precepto básico deja a cada Administración Pública la determinación de "*las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas*".

Esta regulación legal ha sido objeto de desarrollo normativo por el 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 (RAFME), que en sus artículos 9 y siguientes establece normas de carácter básico relativas a la creación de sedes, dictadas al amparo de la competencia estatal exclusiva del Estado en materia de procedimiento administrativo común y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ex artículo 149.1,18ª CE.

Así, tras reproducir la definición legal de sede electrónica, establece en su artículo 9.1 que "*mediante dicha sede electrónica se realizarán todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o a servicios que requieran la identificación de la Administración Pública y, en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas*".

El artículo 10, cuyos apartados 1 y 2 tienen carácter de norma básica, prevé la posibilidad de crear una o varias sedes electrónicas asociadas a una sede electrónica atendiendo a razones técnicas y organizativas y dispone la obligación de publicar el acto o resolución de creación de la sede tanto en el Boletín Oficial correspondiente como en el Directorio del Punto de Acceso General que corresponda, estableciendo el contenido mínimo del acto o resolución de creación, que determinará, al menos los siguientes extremos:

"*a) El ámbito de aplicación de la sede electrónica o sede electrónica asociada.*

b) La identificación de la dirección electrónica de referencia de la sede electrónica o sede electrónica asociada que se cree, así como de las direcciones electrónicas de las sedes electrónicas que desde el momento de la creación ya sean asociadas de aquella. Las sedes electrónicas asociadas con posterioridad a la publicación del instrumento de creación se referenciarán en la mencionada dirección electrónica.

c) La identificación de su titular.

d) La identificación del órgano u órganos encargados de la gestión y de los servicios puestos a disposición en la misma".

De lo hasta aquí expuesto se desprende: a) que en una misma Administración Pública pueden existir una o varias sedes electrónicas en atención a razones técnicas u organizativas, de las que pueden ser titulares bien la Administración bien sus organismos públicos y entidades de derecho público; b) que cada Administración habrá de determinar las condiciones e instrumentos de creación de tales sedes; y c) que, por regla general, tales instrumentos tendrán la naturaleza de meros actos administrativos, no de disposiciones de carácter general. En relación con este último extremo, cabe señalar que la creación de sedes de las que sean titulares los organismos públicos y entidades de derecho público del sector público estatal podrá ser efectuada bien por una Orden Ministerial bien por resolución de la Presidencia o Dirección del organismo o entidad (art. 10.3 RAFME, no básico).

No obstante, como bien apunta el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, el artículo 11.1, letra b) RAFME parece contemplar la posibilidad de que la creación de la sede electrónica se lleve a efecto mediante una disposición de naturaleza normativa cuando, al enumerar los elementos que conforman el contenido mínimo de la sede, señala el siguiente ítem: "*la identificación del acto o disposición de creación*".

A la luz de la normativa básica, por tanto, nada impediría que la Administración Pública de la Región de Murcia fuera titular de varias sedes electrónicas, debiendo estar a lo que se establezca en cada Administración acerca de las condiciones e instrumentos de creación de nuevas sedes electrónicas.

En el ámbito regional, el DGE crea en su artículo 24.1 "*la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, cuya titularidad corresponde a la Administración Pública de la*

Región de Murcia". Atendida la denominación de la sede, abarcaría a la Administración Pública Regional en su conjunto, es decir, tanto la Administración General e institucional de ella dependiente, como también a aquellos órganos que como el CTRM forman parte de la Administración Pública de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia, pero no de su Administración General.

Ahora bien, el artículo 2.1 del indicado Decreto regional, al regular su ámbito de aplicación, precisa que "*será de aplicación a la Administración Pública de la Región de Murcia, comprendida a efectos de este decreto por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella*", por lo que no sería de aplicación al CTRM dada su posición independiente y ajena a la Administración General e institucional instrumental dependiente de ella.

En cualquier caso, este Decreto no contiene normas relativas a la creación de otras sedes electrónicas, sino que se limita a crear la Sede Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con vocación de unicidad y generalidad, sin perjuicio de las previsiones contenidas en sus disposiciones adicional décima y transitoria segunda sobre las sedes electrónicas preexistentes. De estas disposiciones, por otra parte, se deduce que, a pesar de la vocación omnicomprensiva de la sede electrónica de la Administración regional creada por el DGE, se acepta su coexistencia con otras sedes electrónicas de titularidad autonómica, no obstante imponer a aquellas creadas por norma de rango inferior a Ley, la obligación de adaptarse a las disposiciones del indicado Decreto.

En atención a lo expuesto, procede dar una respuesta negativa a la cuestión planteada en la consulta acerca de si la creación de la sede electrónica del CTRM por la resolución de su Presidente de 14 de diciembre de 2021 contraviene el DGE. Entiende el Consejo Jurídico que la vulneración apuntada no se produce dado que el órgano de control se encuentra extramuros del ámbito de aplicación del reglamento, por lo que no está vinculado por sus disposiciones. En cualquier caso, el Decreto no contiene reglas que condicionen la creación de otras sedes electrónicas diferentes a la establecida, y la existencia de la sede electrónica creada por dicho Decreto para la Administración General de la Comunidad Autónoma y su administración institucional instrumental no impide la instauración de otras sedes electrónicas con un ámbito diferente al que es propio de la ya existente.

IV. La creación del registro electrónico.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), dispone en su artículo 16.1 que cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General, en el que se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad vinculado o dependiente a éstos. También se podrán anotar en él la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos o particulares. Prevé, asimismo, que los organismos públicos vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración de la que depende y que este Registro Electrónico General de cada Administración funcionará como un portal que facilitará el acceso a los registros electrónicos de cada Organismo.

Establece también que "*las disposiciones de creación de los registros electrónicos se publicarán en el diario oficial correspondiente* (…) E*n todo caso, las disposiciones de creación de registros electrónicos especificarán el órgano o unidad responsable de su gestión, así como la fecha y hora oficial y los días declarados como inhábiles*".

El RAFME, por su parte, reitera en su artículo 37.2 que "*cada Administración dispondrá de un Registro Electrónico General en el que hará el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente. Los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de cada Administración podrán disponer de su propio registro electrónico plenamente interoperable e interconectado con el Registro Electrónico General de la Administración a la que estén vinculados o de la que dependan*".

El Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, crea "*el registro electrónico único para la recepción y remisión por medios electrónicos de cualesquiera solicitudes, escritos y comunicaciones correspondientes a los procedimientos y actuaciones de la competencia de la Administración Pública de la Región de Murcia*" e integra dicho registro en la Sede Electrónica, desde la que se accederá a sus servicios.

La vocación universal, para toda la Administración regional, de este registro electrónico único se manifiesta con

mayor intensidad que con la sede electrónica, pues mientras el reglamento autonómico, como ya se ha dicho, admite la subsistencia de sedes electrónicas preexistentes una vez adaptadas a lo en él dispuesto, respecto de los registros electrónicos no se contiene tal previsión, pues la Disposición transitoria segunda del Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, establece de forma taxativa que "*los registros telemáticos existentes se integrarán en el Registro Electrónico Único en el plazo de seis meses*".

Y es que, en materia de registros ya desde el artículo 32 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, se tiende a la unificación de todos los existentes en la Administración regional. De ahí que el aludido precepto señale que "*Para la debida constancia de cuantos escritos o comunicaciones se reciban o expidan por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, existirá un sistema unificado de registro que contará con las unidades necesarias para hacer real y efectivo el principio de proximidad a los ciudadanos*". En este Sistema Unificado de Registro y en virtud del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia, se integra el Registro Electrónico, junto al Registro General y los registros de las Oficinas Corporativas de Atención al Ciudadano, si bien en cuanto al régimen sustantivo del referido Registro Electrónico, y más allá de establecer que se accederá a él a través de la sede electrónica, el artículo 34 del Decreto 236/2010 se limita a efectuar una remisión a su normativa específica.

En cualquier caso, respecto de esta normativa regional, y como ya se advirtió con ocasión de su consideración acerca de la regulación de la sede electrónica, es preciso reiterar que su ámbito de aplicación no se extiende más allá de la Administración General de la Comunidad Autónoma y de sus organismos y entidades de derecho público dependientes o vinculadas, pues así lo establece el artículo 2.1 del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, en términos idénticos al DGE, cuando dispone que "*este Decreto será de aplicación a la Administración Pública de la Región de Murcia, integrada por la Administración General y los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella*".

De modo que, en respuesta a la consulta relativa a si la creación del Registro Electrónico del CTRM por la resolución de 14 de diciembre de 2021 vulnera los Decretos regionales 302/2011 y 236/2010, entiende el Consejo Jurídico que no, dado el ámbito de aplicación de tales normas, que no se extiende al referido órgano en tanto que ajeno a la Administración General de la Comunidad Autónoma y la Administración institucional de ella dependiente.

No obstante, ha de advertirse que la normativa básica en la materia ha cambiado respecto de la vigente en el momento de aprobarse el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, pues la hoy derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, no exigía la existencia de un único registro electrónico general para cada Administración, sino que antes al contrario posibilitaba y preveía la existencia de una pléyade de registros electrónicos. Así, el artículo 24.3 disponía que en cada Administración Pública había de existir "*al menos, un sistema de registros electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública*". De hecho, el artículo 26 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrollaba parcialmente dicha Ley, preveía que "*todos los Departamentos Ministeriales de la Administración General del Estado, así como sus organismos públicos, deberán disponer de un servicio de registro electrónico, propio o proporcionado por otro órgano u organismo, para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones correspondientes a los procedimientos y actuaciones de su competencia*".

Hoy, sin embargo, tanto el artículo 16 LPACAP como el artículo 37 RAFME exigen que cada Administración tenga un Registro Electrónico General en el que se hará el asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo, organismo público o entidad de derecho público vinculado o dependiente, previendo la posibilidad de contar con registros electrónicos propios sólo para los organismos y entidades de derecho público, pero no para los órganos administrativos. De ahí que no proceda ya que un órgano administrativo cuente con un registro electrónico propio y diferenciado del general de la Administración a la que pertenece.

Por ello, aun cuando el Registro Electrónico General de la Administración Pública de la Región de Murcia es creado por un Decreto, el 302/2011, de 25 de noviembre, que limita su ámbito de aplicación a la Administración General y a la institucional de ella dependiente, su vocación de Registro General de toda la Administración Pública regional, que ya estaba presente en el momento de su creación, se ha visto muy reforzada por las exigencias de unicidad y universalidad que para el Registro Electrónico General de cada Administración han introducido las normas básicas posteriores, de donde se sigue que no procede crear un registro electrónico propio y no integrado

en ni plenamente interconectado e interoperable con el Registro General, para un órgano de la Administración Pública de la Región de Murcia.

V. La resolución del Presidente del CTRM de 14 de diciembre de 2021: acto o disposición administrativa.

Dada respuesta a las dos preguntas concretas en las que se dividía la primera cuestión objeto de consulta, el análisis de ésta no sería completo si no se atendiera a un extremo que, apuntado tanto por la Inspección General de Servicios como por el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, deviene en determinante de la legalidad de la resolución creadora de la sede y registro electrónicos, cual es su naturaleza o carácter. Es decir, si se trata de un acto administrativo o de una disposición administrativa de carácter general.

Ya hemos señalado *supra* que la normativa básica en materia de sedes electrónicas se decanta por la caracterización de las resoluciones de creación de aquéllas como actos administrativos y no como disposiciones reglamentarias, si bien admite que puedan crearse por este tipo de normas y, de hecho, la Sede Electrónica de la Administración regional lo fue por el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre. Por su parte, la LPACAP exige que la creación de los registros electrónicos se lleve a efecto mediante disposiciones administrativas.

En el supuesto sometido a consulta, la resolución de 14 de diciembre de 2021 del Presidente del CTRM procede a la creación de una sede electrónica y de un registro electrónico propios, además de establecer prescripciones en materia de formulación de quejas y sugerencias (apartado cuarto).

La resolución, formalmente, adopta la estructura clásica de una disposición administrativa, en la medida en que cuenta con una parte expositiva, una parte dispositiva y una parte final con una disposición transitoria relativa a la puesta en marcha de la sede electrónica y dos finales en las que se efectúa una autohabilitación al Presidente del CTRM para la adaptación en el futuro de ciertas características de la sede y se establece la entrada en vigor de la resolución. Carece, asimismo, del ofrecimiento a los interesados de los recursos procedentes contra la resolución que es propio de los actos administrativos. Cabe considerar, por tanto, que para el propio CTRM la resolución dictada es una disposición administrativa de carácter general.

También desde el punto de vista sustantivo merece la calificación de disposición de carácter general, no sólo porque procede a crear un registro electrónico que conforme a la normativa básica es una actuación que ha de instrumentalizarse a través de una disposición administrativa y no mediante un mero acto singular, sino porque su contenido es materialmente normativo al establecer prescripciones con vocación de permanencia, que no agotan sus efectos con su ejecución y que, en definitiva, innovan el ordenamiento estableciendo reglas y prescripciones tanto de carácter organizativo interno como con eficacia *ad extra*, regulando las relaciones de los ciudadanos y de las Administraciones con el CTRM.

Se trata, en definitiva, de una actividad netamente normativa, puesto que con tales determinaciones se procede a una ordenación pormenorizada de los instrumentos a través de los que se canalizan las relaciones por medios electrónicos entre el CTRM, los ciudadanos y otras Administraciones Públicas; ordenación que se integra en el ordenamiento jurídico con las notas de abstracción y permanencia propias de las normas jurídicas, cuya vigencia no se agota en una sola aplicación de sus determinaciones y sobre las que no se permite su derogabilidad singular, conforme viene reconociendo la jurisprudencia (vgr., STS, Sala 3ª, de 29 de febrero de 2000, FJ 5º).

De modo que el establecimiento de las prescripciones contenidas en la resolución de 14 de diciembre de 2021, en particular las normas relativas a la creación del registro electrónico y la formulación de quejas y sugerencias ante el CTRM, constituye un ejercicio de potestad reglamentaria de la que carece el Presidente del CTRM.

En efecto, no parece necesario insistir en que la potestad reglamentaria

corresponde de modo originario al Consejo de Gobierno por así disponerlo el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

Dicha potestad reglamentaria no deriva de una eventual delegación que pudiera conferirle el poder legislativo, sino que es propia del órgano de gobierno correspondiente por el reconocimiento expreso que de ella hacen las normas aplicables, desde el artículo 97 de la Constitución y el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía al artículo 128.1 LPACAP, según el cual "*el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos del Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos*

Estatutos…”.

Asimismo, los consejeros del Gobierno también gozan de una potestad reguladora, si bien muy limitada a las cuestiones meramente internas, domésticas y organizativas de los departamentos a su cargo, conforme a lo establecido en los artículos 38 y 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Fuera de las cuestiones meramente domésticas u organizativas, la potestad reglamentaria pueden ejercerla otros órganos diferentes del órgano colegiado de Gobierno, pero sólo por derivación o habilitación específica en una norma con rango de Ley, como prevén el propio artículo 128.4 LPACAP (que para el dictado de reglamentos ejecutivos que proceden al desarrollo de una Ley contempla no sólo la posibilidad de habilitar legalmente a los Ministros del Gobierno, sino también a órganos subordinados o dependientes de ellos e, incluso, a autoridades independientes y otros órganos), y los ya citados artículos 38 y 52 de la Ley 6/2004 de 28 de diciembre, que ampara la posibilidad que de la Ley habilite a los consejeros para el dictado de reglamentos, habilitación legal que habrá de ser explícita y específica.

Este escenario normativo ya apunta a la ausencia de potestad reglamentaria del Presidente del CTRM en tanto que no puede ser considerado como órgano del Gobierno, por más que el artículo 38 bis LTRM lo asimile a determinados efectos presupuestarios y de contratación a los consejeros; pero, además, la propia LTRM confirma dicha ausencia de potestad reglamentaria cuando en su artículo 38.9 encomienda al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, a propuesta de la Consejería competente en materia de transparencia, la aprobación de las normas sobre estructura, competencias y funcionamiento del Consejo que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en dicho artículo. Del mismo modo, la Disposición adicional cuarta de dicha Ley atribuye al Consejo de Gobierno la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CTRM, dejando a este último órgano la labor de elaboración del proyecto normativo, pero reservando al órgano de Gobierno de la Comunidad A utónoma, su aprobación.

De ambos preceptos de la LTRM -que conforme a lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, constituye la primera fuente de las que configuran el régimen jurídico del CTRM-, se sigue sin dificultad que la potestad reglamentaria relativa a dicho órgano de control, en lo tocante a su estructura, organización, competencias y funcionamiento, corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, sin que por otra parte la configuración que la propia LTRM realiza del Presidente del Consejo (artículos 38.6 y 38 bis) pueda alterar dicha conclusión, ni conste habilitación legal alguna a su favor para el dictado de disposiciones de carácter general.

Del mismo modo, y aun considerando que el CTRM es un órgano colegiado en el que participan representantes de distintas Administraciones Públicas así como organizaciones representativas de intereses sociales (artículo 38.5 LTRM), lo que determina que ex artículo 15.2 LRJSP pueda “*establecer o completar sus propias normas de funcionamiento*”, ello no altera las consideraciones efectuadas *supra*. En primer lugar, porque tal capacidad auto normativa se proclama del órgano colegiado, no de su Presidente, que es quien dicta la resolución sobre la que versa la consulta.

Por otra parte, la previsión contenida en el precepto básico ha de ser interpretada conforme prescribe la STC 50/1999 respecto del hoy derogado artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), que contenía una previsión idéntica a la hoy contenida en el artículo 15.2 LRJSP. Señala a tal efecto el Alto Tribunal que “*una interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad lleva a entender que la posibilidad que en él se prevé de que los órganos colegiados en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales o los compuestos por representaciones de las distintas Administraciones públicas establezcan o completen sus propias normas de funcionamiento no implica la exclusión de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, por lo que las potestades de autorregulación que esta norma reconoce a este tipo de órganos colegi ados deberá ejercerse de conformidad con lo que en su caso, dicha normativa disponga*…”. Y ya hemos señalado cómo la norma de creación del CTRM asigna la facultad reguladora del funcionamiento del órgano colegiado al Consejo de Gobierno, al que también corresponde la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del órgano, por lo que las eventuales facultades de autorregulación del CTRM quedan muy restringidas, al menos hasta que por el referido órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma se desarrollen las habilitaciones legales señaladas y se defina el ámbito de autorregulación del Consejo de la Transparencia.

Corolario de lo expuesto es que la resolución de 14 de diciembre de 2021 del Presidente del CTRM por la que se crea la sede electrónica y el registro electrónico de dicho órgano de control, tiene una naturaleza normativa, careciendo el órgano que la dictó de la potestad reglamentaria necesaria para aprobar dicha norma, lo que debe hacer reflexionar a la Comunidad Autónoma acerca de las formas de control jurídico sobre lo que se publica en el BORM.

CUARTA.- Medios de reacción frente a la resolución de 14 de diciembre de 2021.

I. Como ya se adelantó, la consulta facultativa formulada a este Consejo Jurídico planteaba dos cuestiones principales. La primera de ellas se refería a si la resolución de 14 de diciembre de 2021 del Presidente del CTRM se adecuaba al ordenamiento jurídico, habiendo alcanzado este Órgano Consultivo la conclusión de que no es así, por tener aquélla naturaleza normativa y haber sido dictada por un órgano que carece de potestad reglamentaria.

Cabe recordar una vez más que hemos caracterizado al CTRM como un órgano de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sin personalidad jurídica propia y diferenciada de la de la Administración en la que se integra, pero independiente y ajeno a la Administración General de la misma y a su Administración institucional dependiente.

La naturaleza reglamentaria de la resolución aquí objeto de consideración impide acudir a los recursos ordinarios en vía administrativa conforme a lo establecido en el artículo 112.3 LPACAP. En cualquier caso, la separación existente entre la Administración General en la que se integra la Consejería consultante y el CTRM, como órgano independiente de aquélla, haría aplicable el artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), que excluye el recurso en vía administrativa en los litigios entre Administraciones.

De modo que, sin posibilidad de recurso ordinario en vía administrativa, podría interponerse recurso contencioso-administrativo contra la resolución de 14 de diciembre de 2021, directamente (art. 25 LJCA) o previo requerimiento al Presidente del CTRM para que la derogue o anule ex artículo 44 LJCA, de no ser porque en el momento en que se formula la consulta ya habían transcurrido los dos meses desde la publicación de aquélla que para la realización de cualquiera de estas actuaciones establece la norma procesal (art. 46.6 y 44.2 LJCA), sin que conste que se haya interpuesto el recurso o formulado el aludido requerimiento.

Como apunta el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, también cabría la impugnación *per saltum* o indirecta, es decir, recurrir los actos de aplicación de la disposición con fundamento en la ilegalidad de ésta (art. 26 LJCA), sin perjuicio de señalar las dificultades inherentes a la identificación de los actos recurribles entre las actuaciones que en el funcionamiento de la sede electrónica o del registro realice el CTRM y ello dado el carácter esencialmente instrumental de dichas herramientas, que determinará el carácter meramente material de una buena parte de sus actuaciones. Piénsese, por ejemplo, en la recepción de escritos y solicitudes por el registro, la facilitación de información a través de la sede electrónica, la remisión de documentos a otros órganos, etc.

Junto a estas vías ordinarias para dejar sin efecto la resolución, la Consejería consultante apunta la posibilidad de la revisión de oficio. Ha de señalarse en primer lugar que la calificación de la resolución objeto de consideración como disposición administrativa impide acudir a la declaración de lesividad para dejarla sin efecto, toda vez que, al margen de otras consideraciones, esta vía sólo cabe frente a actos administrativos (art. 107 LPACAP).

En relación con la revisión de oficio, ya indicamos en la Consideración segunda de este Dictamen las cautelas que han de presidir cualquier pronunciamiento anticipado como el que se pide del Consejo Jurídico en relación con cuestiones que podrían formar parte del contenido de un dictamen preceptivo si finalmente se intentara esta vía anulatoria frente a la resolución de 14 de diciembre de 2021.

Baste señalar, por tanto, que la concepción dogmática de la revisión de oficio la configura como una potestad de autotutela, que permite a la propia Administración autora de un acto o disposición dejarlos sin efecto por sí misma, sin precisar de un previo pronunciamiento judicial. Sólo la Administración autora de la disposición o acto es la competente para declarar de oficio su nulidad (STS, Sala 3ª, de 121 de noviembre de 2001, rec. 2674/1997).

Desde esta perspectiva, la competencia para revisar de oficio una disposición del CTRM no podría corresponder a cualesquiera órganos de la Administración General dada la separación e independencia existente entre ambos ámbitos administrativos.

En particular, entiende el Consejo Jurídico que no procede la aplicación del artículo 33 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, en la forma analógica que apunta el Servicio Jurídico de la Consejería consultante, atribuyendo al Consejo de Gobierno la facultad de revisar de oficio las resoluciones del Presidente del CTRM cual si éste fuera un Consejero del Gobierno regional, pues no puede efectuarse tal identificación o asimilación orgánica por más que el artículo 38 bis LTRM otorgue a aquél determinadas funciones de corte presupuestario y de contratación propias de los titulares de los Departamentos de la Administración General.

Cabe recordar aquí el carácter de vía excepcional que es predicable de la revisión de oficio, que resulta incompatible con cualquier forma de interpretación extensiva o analógica, siendo una constante de la doctrina jurisprudencial y consultiva la exigencia de interpretación estricta, cuando no restringida, de las normas que posibilitan a la Administración volver sobre sus propios actos en el ejercicio de esta potestad calificada habitualmente por la jurisprudencia como manifestación extrema de autotutela que persigue hacer prevalecer el valor de justicia y el principio de legalidad sobre el de seguridad jurídica que conlleva la presunción de legalidad de los actos y disposiciones administrativas y su intangibilidad una vez firmes.

Por otra parte, el Consejo de Gobierno sólo está facultado para revisar de oficio las disposiciones y los actos nulos dictados por él mismo y por los consejeros, ex artículo 22.27 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, por lo que en aplicación de estas normas atributivas de competencia no podría revisar de oficio la resolución de 14 de diciembre de 2021 del Presidente del CTRM.

No obstante, ha de considerarse que, con carácter general, la competencia para la revisión de oficio suele atribuirse al órgano superior jerárquico del que dictó el acto o disposición que se pretende anular. Así se desprende del artículo 33 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, para la Administración General e institucional de la Comunidad Autónoma, como también del artículo 111 LPACAP en el ámbito de la Administración General del Estado. De modo que un órgano sólo suele tener la competencia para revisar sus propios actos y disposiciones cuando carece de superior jerárquico o cuando una Ley le atribuye expresamente esa facultad.

El CTRM no tiene expresamente atribuida la potestad revisora de sus actos en su ley de creación, pero en la medida en que es “Administración”, conforme se ha razonado en la Consideración segunda de este Dictamen, goza de ella en virtud de lo establecido en el artículo 106.1 y 2 LPACAP que predica dicha potestad de “las Administraciones Públicas”.

La posición institucional del CTRM y su “*plena independencia orgánica y funcional de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones*”, que determina su no adscripción a Consejería u organismo algunos impide considerar que tenga un superior jerárquico en sentido estricto, sin perjuicio de las funciones que respecto del CTRM corresponden al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma en su función coordinadora de “*la Administración Pública de la Región de Murcia*”, que le atribuye el artículo 21 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, y las que le asigna de forma específica la propia LTRM en su artículo 38.9 y Disposición adicional cuarta, ninguna de las cuales permite considerar que exista una relación jerárquica *stricto sensu* entre el máximo órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma y el CTRM, que amparara la revisión de oficio por parte de aquél de una disposición administrativa dictada por el Presidente de ? ?ste.

Corolario de lo expuesto es que la competencia para acordar la revisión de oficio de la resolución del Presidente del CTRM de 14 de diciembre de 2021 correspondería, en su caso, al propio Consejo y no al Consejo de Gobierno. Del mismo modo, la iniciativa revisora también le correspondería al propio CTRM, sin que quepa admitir en este caso el ejercicio de una eventual acción de nulidad, mediante la que el Consejero competente en materia de transparencia solicite al CTRM la declaración de nulidad de la resolución de 14 de diciembre de 2021 al amparo del artículo 106.2 LPACAP, toda vez que la naturaleza reglamentaria de la resolución veta dicha posibilidad, al no contemplar el precepto legal la solicitud de parte interesada como forma de inicio del procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones administrativas.

II. Las hasta aquí descritas son las limitadas posibilidades impugnatorias de la resolución que advierte este Consejo Jurídico. No obstante, cabe apuntar otra vía que no ha tenido reflejo, al menos de forma expresa, en los informes previos a la solicitud de este Dictamen y es la aprobación de una norma por el Consejo de Gobierno que permita modular o reconducir los efectos de la resolución objeto de análisis.

En efecto, el artículo 38.9 LTRM dispone que “*El Consejo de Gobierno, a propuesta de la consejería competente en materia de transparencia, aprobará las normas sobre estructura, competencias y funcionamiento del Consejo*

que sean necesarias para el desarrollo de lo dispuesto en este artículo". La habilitación legal al Consejo de Gobierno para dictar normas en materia de competencias y funcionamiento del CTRM es amplia, pues también lo es el contenido del precepto a cuya ejecución se vincula. Así, ya hemos señalado que tanto la sede electrónica como el registro electrónico creados por la resolución del Presidente del CTRM de 14 de diciembre de 2021, constituyen herramientas para el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el CTRM, singularmente aquellas que conllevan un aspecto relacional tanto con la ciudadanía como con el resto de las Administraciones Públicas. De hecho, la propia resolución en su parte expositiva justifica la finalidad de la re gulación en ella contenida en que "*se trata de facilitar un marco de relación con los ciudadanos y las administraciones, que permita una gestión administrativa con las garantías necesarias*".

De ahí que la regulación de estas herramientas por parte del Consejo de Gobierno podría considerarse amparada por la habilitación legal para dictar normas reglamentarias de desarrollo en materia de competencias y de funcionamiento del CTRM, normas que, en cualquier caso y ante la carencia de potestad reglamentaria de que adolece el propio Consejo de la Transparencia, no podrían ser dictadas por éste.

Con ocasión del dictado de estas normas, podría el Consejo de Gobierno derogar la resolución del Presidente del CTRM en la medida en que ésta resultara incompatible con la nueva regulación o reconducir el régimen de la sede y registro electrónicos creados por el CTRM al de los generales de la Comunidad Autónoma, disponiendo la integración de aquéllos en la sede electrónica de la Administración regional (con la posibilidad de quedar también como sede asociada, ex art. 10 RAFME) y en el Registro Electrónico General.

Otra vía reglamentaria alternativa pasaría por la modificación del ámbito de aplicación de los Decretos regionales 236/2010, de 3 de septiembre, y 302/2011, de 25 de noviembre, para ampliarlo al conjunto de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, englobando así al CTRM. En dicha norma deberían asimismo establecerse disposiciones relativas a las sedes electrónicas y registros ya creadas como los del CTRM, para clarificar si subsisten o no y, en su caso, el régimen al que habrían de sujetarse.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Considera el Consejo Jurídico que la Resolución de 14 de diciembre de 2021, del Presidente del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia "*por la que se crea la Sede Electrónica del CTRM, así como la dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de las redes de telecomunicaciones, cuya titularidad, gestión y administración corresponde a esta administración, en el ejercicio de sus competencias*", contraviene el ordenamiento jurídico en la medida en que constituye una disposición administrativa de carácter general que ha sido dictada por quien carece de potestad para ello, según se justifica en la Consideración Tercera, apartado V de este Dictamen.

SEGUNDA.- En respuesta a las cuestiones particulares que estructuran la consulta formulada, el Consejo Jurídico estima que los Decretos 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia, y 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al quedar el CTRM extramuros del ámbito de aplicación expresamente establecido por dichas normas regionales, no afectan a la citada Resolución, conforme se razona en los apartados III y IV en relación con el I de la Consideración Tercera de este Dictamen.

TERCERA.- La última cuestión sobre la que se consulta al Consejo Jurídico es la relativa a la forma de reaccionar frente a la resolución que se considera contraria al ordenamiento jurídico. Conforme se razona en la Consideración Cuarta de este Dictamen las vías impugnatorias o de conflicto son en este momento muy limitadas, sin perjuicio de la posibilidad con que cuenta el Consejo de Gobierno de actuar en vía normativa para limitar, reconducir o, incluso, privar de efectos a la Resolución controvertida.

No obstante, V.E. resolverá.