

Dictamen nº

18/10

Consulta:

**Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte
y Portavoz del Gobierno**

Asunto:

Proyecto de Reglamento Ejecutivo

Aprobación

27/01/10

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 27 de enero de 2010 sobre la consulta formulada por el Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de Decreto por el que se regula la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno, por Orden de 29 de diciembre de 2009 (registro de salida 5 de enero de 2010), que ha tenido entrada en este Consejo el mismo día, formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite de urgencia, correspondiendo su ponencia a la Sección IV, por reparto ordinario de asuntos. Dicha Sección, presidida por la Excmo. Sra. Consejera Dña. Cristina Alberdi Alonso, firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en su sesión de 27 de enero de 2010.

SEGUNDO.- Según se explicita en la parte expositiva, el uso de las nuevas tecnologías, especialmente de la red Internet, posibilitan una mayor difusión y acceso de los ciudadanos a la información, habiéndose

reconocido como un derecho de los ciudadanos y correlativa obligación de las Administraciones Públicas, de conformidad con la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la posibilidad de todo ciudadano a que se relacione electrónicamente con las Administraciones Públicas. El artículo 11 de la citada Ley regula las publicaciones electrónicas de Boletines Oficiales.

El “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” no puede ser ajeno a esta realidad, haciéndose necesario un nuevo diseño del mismo que lo configure como un servicio público universal y de consulta gratuita, libremente accesible a través de Internet a todos los ciudadanos, mediante la creación de una edición electrónica, dotada de plena autenticidad y validez jurídica. Además, la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” garantiza una mayor accesibilidad de los ciudadanos a la Administración, facilita y simplifica la consulta de este servicio público, avanza en el proceso de implantación de la sociedad de la información y fomenta la preservación y el respeto del medio ambiente. A todas estas necesidades responde el proyecto de Decreto objeto del presente informe.

El proyecto de reglamento consta de una parte expositiva, de cuyo contenido se ha dado cuenta, y una parte dispositiva compuesta por diez artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El texto articulado del decreto está dividido en tres capítulos que llevan por rúbrica, sucesivamente, “*Disposiciones generales*”, “*Acceso de los ciudadanos al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*” y “*Publicación de documentos*”.

El capítulo primero, sobre “*Disposiciones generales*”, consta de 7 artículos que regulan las siguientes cuestiones:

En el artículo 1 se define el objeto de la norma consistente en la regulación de la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

El artículo 2 establece la publicación del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” en edición electrónica.

El artículo 3 regula las características de la edición electrónica.

El artículo 4 establece la sede electrónica donde se publicará la edición electrónica de “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

El artículo 5 dispone el carácter oficial y auténtico de la publicación en edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

El artículo 6 se refiere a la accesibilidad.

El artículo 7 versa sobre el acceso a la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

El capítulo II, sobre “*Acceso de los ciudadanos al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*”, consta de dos artículos. El artículo 8, relativo al acceso de los ciudadanos y el artículo 9 sobre el servicio de base de datos.

El capítulo III, sobre “*Publicación de documentos*” está compuesto de un solo artículo, el artículo 10, que regula las solicitudes de publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

Al texto articulado del Decreto, se añaden dos disposiciones adicionales. La primera regula la edición impresa del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y la segunda se refiere a la protección de datos de carácter personal. Una disposición transitoria, relativa a la presentación de solicitudes de publicación en tanto no se aprueba la Orden prevista en el artículo 10. Una disposición derogatoria en la que se recogen las

disposiciones derogadas por este decreto. Y por último, dos disposiciones finales. La primera por la que se habilita para el desarrollo de la norma y la segunda por la que se establece que la entrada en vigor del decreto será el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

TERCERO.- Además de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo, consta de los siguientes documentos que, debidamente numerados, se consideran suficientes para la emisión del dictamen preceptivo:

1. Proyecto de decreto (documento 1).
2. Memoria de necesidad y oportunidad sobre el proyecto de Decreto por el que se regula la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, de 25 de noviembre de 2009 (documento 2).
3. Informe sobre el impacto por razón de género, del Secretario General Técnico de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, de 25 de noviembre de 2009 en el que se manifiesta que del articulado del proyecto de Decreto no se desprende ninguna diferencia ni impacto por razón de género (documento 3).
4. Memoria Económica-Financiera, firmada por el Gerente del Organismo Autónomo “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, de 26 de noviembre de 2009 en el que se informa que el paso de la edición impresa a la edición digital del Diario “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” previsiblemente produce una reducción de los costes de elaboración del boletín que se han calculado en un 9,82 % sobre los costes actuales, si bien se producen unos costes indirectos por la implantación y desarrollo del Boletín Digital para la Agencia Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid de ciento treinta y nueve mil

ciento sesenta y nueve euros y cuarenta y seis céntimos (139.169,46 €), indicando que la reducción prevista se ha tenido en cuenta a la hora de elaborar la tasa por inserciones en el Diario Oficial de la Comunidad de Madrid y se repercutirá en la misma a partir de la implantación de su edición electrónica (documento 4).

5. Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 2 de diciembre de 2009 (documento 5).

6. Informe de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, de 24 de noviembre de 2009 (documento 6).

7. Informes de observaciones de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, de la Dirección General de Recursos Humanos y de la Intervención General, así como informe de contestación a este último del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (documento 7).

8. Informe de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid (documento 8).

9. Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, en el que se incluye anexo de contestación a las observaciones formuladas en los distintos informes preceptivos, de 22 de diciembre de 2009 (documento 9).

10. Informe de solicitud del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno de dictamen urgente al Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de Decreto, de 29 de diciembre de 2009 (documento 10).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.c) de su Ley Reguladora, 6/2007 de 21 de diciembre (en adelante LRCC), que *ad litteram* dispone: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno órgano legitimado para ello según el artículo 14.1 de la LRCC.

El informe de este Consejo Consultivo es preceptivo por tratarse de un reglamento ejecutivo de normas con rango de Ley, en particular, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

Como ha señalado este Consejo Consultivo en sus dictámenes 448/09 y 544/09, la STC 18/1982, de 4 de mayo, afirma que son «reglamentos ejecutivos» *“aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley»”*.

También el Tribunal Supremo, en Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4^a) de 15 de julio de 1996, se ha

pronunciado sobre el particular, al tratar de la preceptividad de la consulta al Consejo de Estado, sirviendo dichos argumentos mutatis mutandis, también para nuestro Consejo Consultivo: “Debe precisarse que, a efectos de la consulta preceptiva al Consejo de Estado exigida en el artículo 22.3 de la LOCE, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba «Reglamentos de Ley». Se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, lo acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley. Es también necesario, en segundo lugar, que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico sin que, en consecuencia, deban ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos «secundum legem» o meramente interpretativos, entendiendo por tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos (Sentencia de esta Sala y Sección de 25 octubre 1991) y los Reglamentos independientes que «extra legem» establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración. La intervención del Consejo de Estado sirve, en los casos de Reglamentos ejecutivos o «praeter legem», al principio de legalidad que consagra el artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto la potestad reglamentaria del Gobierno se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene el dictamen

de este órgano en los «Reglamentos de ley» como protección del principio de legalidad, con preferencia al ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículo 97 CE) por razones de mera oportunidad. Aunque sin duda puede el Consejo de Estado entrar a valorar en su función aspectos de oportunidad y conveniencia, sólo lo hará en los casos en que la índole del asunto lo exija o la autoridad que consulta lo pida en forma expresa (artículo 2.1 LOCE, ya citado)».

De esta misma doctrina se hacen eco otras sentencias posteriores de nuestro Alto Tribunal, como las de 25 de mayo de 2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7^a) y de 11 de junio de 2008 (de la misma Sala, Sección 5^a).

En la primera de las dos sentencias citadas, después de hacer un resumen de la evolución jurisprudencial habida en relación con la distinción entre reglamento ejecutivo de una ley y reglamento regional complementario de la ley o legislación básica del Estado, -que constituye el supuesto que ahora nos ocupa,- sostiene que “...progresivamente, se ha ido consolidando una posición, más en sintonía con la STC 204/1992, que extiende la exigencia del informe preceptivo del Consejo de Estado, de la que son paradigmas la Sentencia de 16 de enero de 1993, dictada en recurso extraordinario de revisión y la Sentencia de 21 de marzo de 1995, que vienen a exigir el informe del Consejo de Estado para todas las normas reglamentarias de las Comunidades Autónomas dictadas en desarrollo de una ley, siempre que no exista un organismo autonómico homologable a dicho Consejo”.

En el presente caso, el texto legal que autoriza al titular de la potestad reglamentaria a dictar la correspondiente normativa es el artículo 11.1 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, si bien dicho precepto no se menciona expresamente en el preámbulo.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El artículo 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, prevé la existencia del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, como medio oficial e institucional de publicación de las leyes de la Asamblea y los reglamentos aprobados por el Gobierno. Dicho precepto, sin embargo, no señala cuál será el soporte en el que se realizará la publicación. Regulado hasta la fecha en soporte papel, nada impide que la publicación ahora se realice mediante edición electrónica.

Este mandato se hizo efectivo a través del Decreto 13/1983, de 16 de junio, por el que se crea el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

Por su parte, el Capítulo VII, del Título IV de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid regula el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, cuyo artículo 85 dispone que *“se regulará reglamentariamente la normativa de gestión y funcionamiento del BOCM”*.

El Decreto 13/1983, fue modificado en su anexo, por el Decreto 16/1987, de 26 de marzo, que establecía el sumario del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, establece en su artículo 11.1: *“la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano o Entidad competente tendrá, en las condiciones y garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa”*.

El apartado 2 del artículo 11 señala que *“La publicación del “Boletín Oficial del Estado” en la sede electrónica del organismo competente tendrá*

carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables”.

Este precepto es título habilitante suficiente para que la Administración General del Estado dictara el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado”.

La Comunidad Valenciana fue pionera en la materia y dictó, con anterioridad a la Ley 11/2007, el Decreto 183/2006, de 15 diciembre, que regula el “Diari Oficial de la Comunitat Valenciana”.

Otras Comunidades Autónomas también han regulado la edición electrónica de su Diario Oficial. Cabe citar la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de su Decreto 61/2008, de 15 abril, por el que se regula el “Boletín Oficial de Aragón”; la Comunidad Autónoma de La Rioja, a través de su Decreto 47/2008, de 11 julio, que regula el “Boletín Oficial de La Rioja”; la Comunidad Autónoma del País Vasco, regula el “Boletín Oficial del País Vasco” en el Decreto 217/2008, de 23 diciembre; el Decreto 218/2008, de 29 diciembre, del Principado de Asturias, regula el “Boletín Oficial del Principado de Asturias”; la Comunidad Foral de Navarra con su Decreto Foral 58/2009, de 2 julio, por el que se regula el “Boletín Oficial de Navarra”; la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que regula el “Boletín Oficial de Castilla y León” en su Decreto 61/2009, de 24 septiembre y, la Comunidad Autónoma de Canarias por Decreto de 21 de diciembre de 2009.

En la Región de Murcia, la edición electrónica de “Boletín Oficial Región de Murcia” con los mismos efectos que la edición impresa se estableció por el Decreto 18/2009, de 27 febrero. Posteriormente se ha

aprobado la Ley 6/2009, de 9 de octubre, de creación del Organismo Autónomo “Boletín Oficial de la Región de Murcia”.

El rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Tratándose de una materia respecto de la cual no opera la reserva de ley, no hay óbice a que, desde la Comunidad Autónoma, se dicte una norma reglamentaria que verse sobre esta materia.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada del Consejo de Gobierno *ex* artículo 50.2 de la precitada Ley.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento de elaboración de disposiciones generales se contiene, en sus líneas generales, en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, en adelante “*Ley del Gobierno*”, que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la Disposición final segunda

de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley estatal *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el caso objeto de dictamen, la norma proyectada es propuesta por la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, que ostenta dichas competencias en virtud del Decreto 78/2009, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno.

En cumplimiento de lo establecido en el trascrito artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, se ha incorporado al expediente una Memoria sobre la necesidad y oportunidad del decreto, denominada memoria explicativa, así como Memoria económica, en la que se concluye que el decreto proyectado supondrá una reducción de los costes de elaboración del boletín de un 9,82% sobre los costes actuales, por las razones que explica y que más arriba se han recogido.

En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”* se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve la aprobación de la norma.

Asimismo, se han evacuado informes de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, formulando las observaciones al texto que más arriba se han indicado -fundamentalmente de técnica legislativa- la mayoría de las Consejerías, de las que se da cuenta en el informe de cierre del expediente de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, prevé que dichos Servicios emitan con carácter preceptivo dictamen, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se ha evacuado informe con fecha 2 de diciembre de 2009, por el Subdirector General de lo Consultivo y Asuntos Constitucionales, con el visto bueno del Director General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid (documento 5).

CUARTA.- Cuestiones materiales.

La publicidad de las normas, tanto legales como reglamentarias, así como de los actos administrativos cuando así lo exija un determinado procedimiento, es requisito para su eficacia y garantía del principio de seguridad jurídica.

La Constitución, en su artículo 9.3, garantiza el principio de publicidad de las normas. En este sentido, el Tribunal Constitucional (Sentencia 179/1989) declara acerca del principio de publicidad de las normas: *“Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con*

el principio de seguridad jurídica consagrando en el mismo artículo 9.3 CE, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento”.

El artículo 2 del Código Civil dispone que “*Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa*”.

El artículo 52.1 LRJ-PAC dispone que “*Para que produzcan efectos jurídicos las disposiciones administrativas habrán de publicarse en el Diario Oficial que corresponda*”.

Por su parte, el artículo 60.1 LRJ-PAC prevé que “*los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente*”.

El proyecto de Decreto da carácter oficial y auténtico a la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y sustituye, en la práctica, a la edición impresa, que de acuerdo con la Disposición adicional primera queda con un carácter residual.

El artículo 3, relativo a las características que ha de reunir la edición electrónica en la cabecera del ejemplar diario recoge en su apartado a) “*el símbolo de la Comunidad de Madrid*”. Los símbolos de la Comunidad de Madrid, la bandera, el escudo y el himno, regulados en el artículo 4 del

Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, se desarrollan por la Ley 2/1983, de 23 de diciembre, de Bandera, Escudo e Himno de la Comunidad de Madrid. El artículo 84 de la Ley 3/1983 establece que la cabecera del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” llevará impreso el escudo de la Comunidad.

Con posterioridad, el Decreto 2/1984, de 19 de enero, que desarrolla el contenido de la Disposición adicional de la Ley 2/1983, de 23 de diciembre, de Bandera, Escudo e Himno de la Comunidad de Madrid, tras su modificación por el Decreto 27/1996, de 29 de febrero, hace referencia en su artículo 3 al símbolo de la Comunidad de Madrid y declara:

1. La definición del escudo de la Comunidad de Madrid es la contenida en el artículo 2 de la Ley 2/1983, de 23 de diciembre, de la bandera, escudo e himno de la Comunidad de Madrid.

Su diseño heráldico es el que figura en el Anexo 2 del presente Decreto. Dicho diseño se utilizará exclusivamente para reproducciones en piedra u otros materiales de construcción y reposteros.

Para cualquier otra reproducción en color se utilizará el diseño que recoge el Anexo 3.

Para las reproducciones en blanco y negro se utilizará el diseño que recoge el Anexo 4 del presente Decreto.

Las proporciones de los escudos que aparecen en los Anexos 3 y 4 se recogen en el diseño del Anexo 5.

2. El Símbolo de la Comunidad de Madrid sintetiza lo común y significativo del Escudo y la Bandera. Sobre un cuadrado de color rojo carmesí, se disponen en un diseño especial las siete estrellas en plata que,

conformando dos bloques horizontales, cuatro en la parte superior y tres en la inferior, ocupan el centro óptico del cuadrado que las contiene”.

El artículo 4 del Decreto 2/1984, antes citado, dispone que “*el escudo o el símbolo de la Comunidad de Madrid, habrá de figurar en: (...) las publicaciones oficiales*”.

Por tanto, si bien la referencia al símbolo de la Comunidad parece correcta de acuerdo con lo establecido en el Decreto 27/1996, debe observarse que dicho Decreto no es correlativo con lo establecido en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía, la Ley 2/1983, de la Bandera, Escudo e Himno de la Comunidad de Madrid ni en el artículo 84 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

Requisito esencial que debe figurar en el pie de página del ejemplar diario de la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” es, junto con la dirección de la sede electrónica, el código de verificación. En la Comunidad de Madrid, el código de verificación electrónica es un número de 22 dígitos que figura en los documentos electrónicos generados por la Comunidad de Madrid. Para poder comprobar su autenticidad, se teclea el código y aparece en la pantalla el documento electrónico original o los datos que se han certificado.

Cualquier copia realizada en papel de los originales electrónicos del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, a partir de la entrada en vigor del presente proyecto de Decreto, tendrá consideración de copia auténtica si incluye el código de verificación.

El artículo 4 señala la sede electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, que puede sustituirse por Orden del Consejero competente por razón de la materia. La sede electrónica es requisito

fundamental para la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

El artículo 6 señala como principios que deben inspirar la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, los de accesibilidad y usabilidad. La palabra usabilidad no figura en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, si bien es empleada por la Ley 11/2007 en su artículo 10.5 al declarar que *“La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y usabilidad de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos”*.

Se trata de una terminología específica de las nuevas tecnologías y, en concreto, de la elaboración de páginas web. La accesibilidad supone que las personas mayores y las personas discapacitadas puedan acceder a la web, la usabilidad, procedente del término inglés *usability* permite que cualquier persona, discapacitada o no, pueda utilizar dicha web de una manera sencilla, productiva y eficaz. Sería deseable utilizar otra terminología comprensible para la ciudadanía.

En el artículo 7 se garantiza el acceso universal y gratuito a la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, señalando el apartado segundo del citado precepto que la edición electrónica habrá de estar accesible en la fecha que figure en la cabecera del ejemplar diario.

Toda vez que la edición electrónica sustituye en la práctica a la edición impresa es imprescindible que pueda accederse a la misma desde el comienzo del día que figure en la cabecera, de manera que esté disponible a primera hora de la mañana y no como viene apareciendo en la actualidad, ya que, incomprensiblemente, sólo puede consultarse el Boletín Oficial de

la Comunidad de Madrid correspondiente a un determinado día a partir, aproximadamente, de las 13 horas de ese día.

La ubicación de estos dos artículos 6 y 7, referidos al acceso a la edición electrónica y los principios por los que ha de regirse, parecería más correcta en el Capítulo II, relativo al *“Acceso de los ciudadanos al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*. Estos preceptos regulan la forma ordinaria de acceso a la edición electrónica del *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* que es el acceso de los ciudadanos desde su ordenador personal. El artículo 8 señala, además, la posibilidad que tienen los ciudadanos de poder acceder al *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* en las oficinas de información y atención al ciudadano y demás puntos que se habiliten al efecto por la Administración de la Comunidad de Madrid, facilitando la consulta pública y gratuita de la edición electrónica del *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*. Además, es posible, previo pago de la contraprestación correspondiente, la obtención de una copia impresa de las disposiciones, actos o anuncios que requieran o del diario completo.

Igualmente, para facilitar el acceso y consulta al *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* se prevé la celebración de convenios con otras administraciones e instituciones públicas.

Por último, también para facilitar el acceso de los ciudadanos a los boletines, el artículo 9 establece un servicio de base de datos gratuita que permita la búsqueda, recuperación e impresión de las disposiciones y actos publicados en la edición electrónica del *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*. El único límite que se establece a esta base de datos es el establecido por la legislación de protección de datos de carácter personal. En este sentido, el informe emitido por la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid en el que reproduce, parcialmente, su Recomendación 2/2008, de 25 de abril para garantizar un equilibrio entre

la publicidad (mediante acceso y disponibilidad universal) del contenido obrante en la edición electrónica del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, y el respeto a la privacidad y la garantía del derecho a la protección de datos de carácter personal. Así, entre otras consideraciones, se recomienda que, cuando resulte necesaria la notificación de un acto administrativo derivado de un procedimiento sancionador, de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, o de cualquier otro procedimiento administrativo que contenga datos de carácter personal, mediante su publicación en Boletines y Diarios Oficiales a través de Internet, o a través de sitios Web institucionales se realice atendiendo a lo dispuesto en los artículos 37.3 y 61 LRJ-PAC, , y en el artículo 7.5 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, por lo que, una vez concluido el procedimiento administrativo que justificó su publicación y transcurrido el plazo previsto para la interposición, en su caso, de los correspondientes acciones y/o reclamaciones legales, se recomienda que la Administración pública u Órgano administrativo competente proceda al bloqueo de los datos de carácter personal publicados en Boletines o Diarios Oficiales en Internet.

El artículo 9 establece que este servicio de base de datos estará disponible en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid. Dado que, según el artículo 4, el Boletín tiene otra sede electrónica, también habrá de estar disponible en esta última.

El capítulo III, relativo a la publicación de documentos regula las solicitudes de publicación en el Boletín mediante una aplicación informática y, en consecuencia, mediante tramitación electrónica y, excepcionalmente, en papel, remitiendo a una Orden posterior el desarrollo normativo del procedimiento de estas solicitudes de publicación. Debe hacerse la misma observación que en el anterior sobre la sede electrónica.

Así la solicitud de publicación habrá de estar disponible en la sede electrónica bocm.es.

La Disposición adicional primera, relativa a la edición impresa, plantea la cuestión de cómo es posible que la edición impresa que se obtiene de la edición electrónica pueda asegurar la publicación del “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” cuando por una situación extraordinaria o por motivos de carácter técnico no resulte posible acceder a su edición electrónica. En este sentido, este Consejo Consultivo hace suya la reflexión planteada por el Consejo de Estado en su Dictamen 83/2008, al señalar:

“En todo caso, el Consejo de Estado muestra su preocupación por el nuevo sistema que se pretende introducir con el Real Decreto y que representa un giro radical en cuanto a la concepción del “Boletín Oficial del Estado”, pues se da carácter no solo oficial y auténtico sino general a la edición electrónica, en detrimento de la edición impresa. Desde luego la regulación de la edición electrónica y la plenitud de sus efectos es una necesidad fáctica en la sociedad del conocimiento y de las nuevas tecnologías y representa un avance importante en adaptación al signo de los tiempos, necesidad que se eleva a categoría jurídica por mor de la Ley 11/2007. Sin embargo, no puede desconocerse el hecho de que la edición impresa cumple una importante función social de conocimiento y seguridad jurídica todavía en nuestros días.

En tal sentido, hay que reparar en que el hecho de que una previsión legal habilite para -incluso ordene- la regulación de la edición electrónica con plenitud de efectos no justifica la quasi desaparición de la edición impresa (hasta el grado testimonial con que se la concibe en el artículo 13 del proyecto). No existe un mandato legal taxativo y claro para el cambio de sistema que propugna el Real Decreto proyectado. Y hay que aconsejar una mayor reflexión sobre este salto cualitativo, entre otras cosas, a la luz

de la experiencia comparada en otros países de nuestro entorno y similar grado de desarrollo (extremo este que no se halla ilustrado en el expediente tramitado).

Por último, la Disposición adicional segunda se introduce para garantizar el equilibrio, al que antes se ha hecho referencia, entre la publicidad y la protección de datos de carácter personal, atribuyendo a los responsables del tratamiento de datos de carácter personal que promuevan la inserción de anuncios en la edición electrónica la capacidad de determinar la finalidad, contenido y uso de los datos de carácter personal publicados, así como la posibilidad de bloqueo de los mismos cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual se efectuó la publicación.

Para identificar a los responsables del tratamiento de datos de carácter personal hay que estar a lo dispuesto en el artículo 4 de la Recomendación 2/2008, de 25 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, que establece:

“A los efectos de la presente Recomendación, se considerará responsable del fichero de datos personales a la persona jurídica de naturaleza pública u órgano administrativo que decida sobre la finalidad, contenido y uso previsto en relación con la publicación de datos de carácter personal en Boletines o Diarios Oficiales en Internet, en sitios web institucionales, y mediante cualesquiera otros medios electrónicos o telemáticos.

En todo caso, se entenderá que concurre la condición de responsable del tratamiento en las instituciones, órganos, organismos y demás entes y entidades que, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid, ostenten la competencia administrativa correspondiente en

relación con la materia a la que se refiera la publicación de los datos de carácter personal.

En concreto, tendrán la consideración de responsables del tratamiento las Administraciones Públicas u órganos administrativos que ordenen la inserción de textos en el Boletín o Diario Oficial correspondiente a través de Internet, en los sitios web institucionales, o en otros medios electrónicos o telemáticos.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de Decreto se ajusta a las Directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación. No obstante, cabe efectuar algunas observaciones en este ámbito.

De acuerdo con la Directriz 41, relativa a las disposiciones derogatorias, éstas contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. *“Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas”*. Se recomienda la unificación de toda la normativa sobre la materia en una sola disposición, como han hecho otras Comunidades Autónomas.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la Disposición Final segunda debiera quedar entrecomillada la referencia al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

En mérito a cuanto antecede el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que una vez observadas las consideraciones no esenciales formuladas en el presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de Decreto por el que se regula la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado

Madrid, 27 de enero de 2010

