

Dictamen nº: **681/22**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **03.11.22**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el proyecto de decreto por el que se regulan aspectos relativos al Punto de Acceso General Electrónico, a la Sede Electrónica, al Registro Electrónico General, a la identificación y firma electrónicas y a la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 10 de octubre de 2022, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 636/22, comenzando el día señalado el computo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2022.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, tal y como se explicita en su parte expositiva, tiene por objeto, por un lado, actualizar la normativa autonómica que regula la administración electrónica para su adecuación a la normativa básica contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza (en adelante, Ley 6/2020), Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación administrativa y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en adelante, Real Decreto 203/2021), Real Decreto 311/2022 de 23 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, Esquema Nacional de Seguridad) y Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (en adelante, Esquema Nacional de Interoperabilidad).

Por otro lado, el proyecto actualiza la regulación de la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid, creada en el Decreto 53/2005, de 23 de junio, del Consejo de Gobierno y deroga la Orden 66/2020, de 26 de febrero,

de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid “comunidad.madrid”, con el objetivo, según recoge la exposición de motivos, de racionalizar su operativa y dotarla de un carácter más ejecutivo promoviendo así la simplificación administrativa.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por cinco capítulos que agrupan a diecinueve artículos y una parte final integrada por una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I recoge las disposiciones generales y comprende dos artículos.

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Se refiere a su ámbito de aplicación.

El capítulo II denominado “infraestructura básica para la prestación de servicios a los ciudadanos por medios electrónicos” comprende cinco artículos.

Artículo 3.- Relativo al Punto de Acceso General Electrónico.

Artículo 4.- Regula la Sede Electrónica de la Comunidad de Madrid.

Artículo 5.- Se refiere al contenido y servicios de la Sede Electrónica.

Artículo 6.- Regula el Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid.

Artículo 7.- Se refiere al modelo de documentos admitidos por el Registro Electrónico General.

El capítulo III denominado “de la identificación y de la autenticación” comprende cinco artículos.

Artículo 8.- Relativo a sistemas de identificación y firma.

Artículo 9.- Sobre la identificación y autenticación de la Administración de la Comunidad de Madrid

Artículo 10.- Se refiere a la identificación y firma de las personas interesadas en el procedimiento.

Artículo 11.- Sobre sistemas de clave concertada.

Artículo 12.- Relativo a certificados electrónicos y prestadores de servicios de certificación.

El capítulo IV “de la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid” se estructura en seis artículos.

Artículo 13.- Se refiere a la composición y organización de la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid.

Artículo 14.- Relativo a las funciones de la Comisión.

Artículo 15.- Referido a las funciones de la Presidencia y de la Vicepresidencia.

Artículo 16.- Contempla las facultades y obligaciones de los miembros de la Comisión.

Artículo 17.- Aborda las funciones de la Secretaría.

Artículo 18.- Sobre el funcionamiento de la Comisión.

El capítulo V denominado “procedimiento para la publicación, modificación y eliminación de contenidos” comprende un artículo.

Artículo 19.- Relativo al procedimiento para la gestión de contenidos en el entorno del portal de internet de la Comunidad de Madrid “comunidad.madrid”.

La disposición adicional única se ocupa de las sedes y portales excluidos.

La disposición derogatoria única, con dos apartados, especifica las normas que deroga el proyecto.

La disposición final primera modifica el Decreto 85/2002, de 23 de mayo por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 85/2002).

La disposición final segunda contiene las habilitaciones necesarias para el desarrollo y ejecución del proyecto normativo.

La disposición final tercera regula la entrada en vigor de la norma, prevista en el plazo de un mes desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

- Solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid acordado por el Consejo de Gobierno celebrado el día 5 de octubre de 2022.

- Proyecto de decreto que se somete a Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 20 de septiembre de 2022 del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano.

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 14 de junio de 2022.

- Informes de impacto por razón de género y de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la directora general de Igualdad de 3 de junio de 2022.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 9 de junio de 2022.

- Informe sin observaciones al texto proyectado de la secretaria general técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte y de la Consejería de Transportes e Infraestructuras e informes con observaciones de las secretarías generales técnicas de la Consejería de

Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía; de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social que transcribe el informe del delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de 3 de junio de 2022; de la Consejería de Sanidad; de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura; del Canal de Isabel II S.A.; de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y de la Consejería de Administración Local y Digitalización que acoge el informe de la consejera delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid de 13 de junio de 2022.

- Informe del director general de Descarbonización y Transición Energética de 8 de junio de 2022 de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.

- Informe de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial de 9 de junio de 2022 de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informe del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano de 17 de agosto de 2022 en el que comunica que no es necesario emitir informe por no encajar su contenido en el ámbito definido en el artículo 4.g) del Decreto 85/2002.

- Resolución de 6 de julio de 2022 del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano por la que se somete el proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública.

- Informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 19 de agosto de 2022.

- Informe favorable del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid de 8 de septiembre de 2022.

- Proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano de 31 de mayo de 2022.

- Proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano de 5 de julio de 2022.

- Proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano de 19 de agosto de 2022.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que “*la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada 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 consejero de Presidencia, Justicia e Interior órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

Toda vez que el decreto proyectado se dicta en desarrollo de la LPAC, LRJSP, Ley 6/2020 y en el Real Decreto 203/2021, alcanza la naturaleza de reglamento ejecutivo, sin perjuicio de que determinados

preceptos del proyecto, concretamente los capítulos IV y V, artículos 13 a 19, tengan un carácter eminentemente organizativo.

Al respecto, procede recordar lo señalado por esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 17/19, de 17 de enero, Dictamen 368/20, de 8 de septiembre y Dictamen 462/20, 13 de octubre, con cita de jurisprudencia del Tribunal Supremo: *“la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente “completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan” una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia (Sentencias de 16 de junio de 2006 y de 15 de octubre de 2008). Además, la condición organizativa de una parte del reglamento, no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello: “Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley”.*

En consecuencia, corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº

1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria y declara que esta *“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 es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque 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 para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

En adición a ello, el Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, emitido en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía preventiva”* para asegurar, en lo posible, la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

La Constitución Española en su artículo 149.1, regla 18ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de *“bases del régimen*

jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

En el ejercicio de su competencia exclusiva en la materia, el Estado aprobó la LPAC y la LRSJP que consagran el derecho de las personas a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas, simplificando el acceso a los mismos y refuerzan el empleo de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Además, al amparo de la competencia exclusivas del Estado conforme al artículo 149.1.8º de la Constitución Española, se dictó la Ley 6/2020 y con el carácter de normativa básica en la mayoría de sus prescripciones, se aprobó el Real Decreto 203/2021, en ejercicio de la habilitación normativa contenida en la disposición final 6ª de la LPAC y en la disposición final 15ª de la LRSJP, para llevar a cabo el desarrollo reglamentario de la gestión electrónica de los procedimientos administrativos y el funcionamiento electrónico del sector público.

A nivel autonómico, el artículo 26, apartado 1.1. del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. También el artículo 26, apartado 1.3 reconoce la competencia en materia de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*, y de otra parte, resulta materializada la competencia asumida en el artículo 27,

apartado 2, del Estatuto de Autonomía, que dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios”*.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica como *“algo inherente a la autonomía”* (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la *“potestad auto organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía”* (STC 251/2006, de 25 de julio).

La Comunidad de Madrid, en virtud de dicha atribución competencial aprobó el Decreto 94/2006, el Decreto 175/2002 y el Decreto 107/1994, que se derogan en el proyecto normativo. También ha aprobado el Decreto 69/2017, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, de impulso y generalización del uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid, el Decreto 1/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno por el que se crea el Registro de Funcionarios Públicos Habilitados de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento para la asistencia a los interesados en el uso de medios electrónicos y el Decreto 188/2021, de 21 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración de la Comunidad de Madrid del personal a su servicio y de los participantes en procesos selectivos.

Tal y como indicó esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 331/21, de 6 de julio, a diferencia de la regulación en la materia llevada a cabo por diferentes comunidades autónomas *“la Administración madrileña, ha desgajado el desarrollo reglamentario del artículo 14.2, letra e) y el del 14.3 de la LPAC, de otras cuestiones también referidas a la administración digital de su competencia”*.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las

disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la MAIN.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, contempla expresamente el proyecto de decreto que nos ocupa entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

La Memoria explica que la norma proyectada no ha sido sometida al trámite de consulta pública al concurrir las circunstancias previstas en el artículo 5. 4. c), d) y e) del Decreto 52/2021, al carecer de impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes a los destinatarios y tratarse de una regulación de aspectos parciales de la materia.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior con competencias en materia de Administración electrónica conforme el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, correspondiendo a la Viceconsejería de Presidencia el impulso y la coordinación de la información y atención al ciudadano entre las distintas administraciones, así como de la Administración electrónica, a través de los distintos canales habilitados desde la perspectiva de la omnicanalidad, así como la presidencia de la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid (artículo 7.1.d) y e)).

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cuatro memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 20 de septiembre de 2022, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para destacar que el proyecto normativo carece de impacto económico sobre los sectores, colectivos o agentes afectados, tampoco sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad ni tiene efectos sobre las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, según la Memoria, el proyecto normativo carece de impacto presupuestario puesto que la implementación de los contenidos del proyecto se realizará con los recursos humanos de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano y los desarrollos técnicos precisos se llevarán a cabo a través de los recursos ordinarios de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid. También recoge la Memoria que el proyecto normativo no impone ninguna carga a tercero que se relacione con la Administración y y facilitará su relación con la misma.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). Así, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a

la adolescencia. Al respecto la Memoria indica que el proyecto normativo no genera impacto en dicho ámbito.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de las leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Al respecto la Memoria refleja que carece de impacto en dichos ámbitos.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, tal y como ya sido expuesto, han emitido informe la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

También ha emitido informe el delegado de Protección de Datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, el director

general de Descarbonización y Transición Energética, la Dirección General de Promoción Económica e Industrial, el director general de Transparencia y Atención al Ciudadano y la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe de 12 de abril de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, 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 un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid un informe favorable de fecha 9 de septiembre de 2022.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que se formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, a excepción de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte y de la Consejería de Transportes e Infraestructuras que no formulan observaciones.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en

este procedimiento al que se ha unido el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que, se sustanciará el trámite de audiencia e información pública. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano de 6 de julio de 2022 se sometió al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 15 días hábiles, desde el 22 de julio hasta el 12 de agosto de 2022.

Una vez practicado el trámite de audiencia e información pública no se han recibido alegaciones al proyecto de decreto.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Cabe destacar la depuración que ha sufrido la norma desde su versión inicial, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Con carácter general, se observa que su articulado reproduce diversos artículos del Real Decreto 203/2021.

Al respecto, la directriz 4 señala que *“no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”*, y la misma directriz indica a continuación que: *“Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).*

Así pues, debería procederse a una revisión del texto del proyecto normativo en aquellos aspectos que son una mera reproducción de preceptos del Real Decreto 203/2021 e incorporar al proyecto aspectos propios, que sirvan, con vocación de permanencia a la regulación de la materia.

Por lo que respecta al título del proyecto de decreto, entendemos que es excesivamente largo.

Tal y como indicara esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 462/20, de 13 de octubre, una cosa es que el título de la norma recoja el contenido de la materia regulada, conforme señala la directriz 7 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005) y otra que, por su excesivo detalle, el enunciado sea tan largo que dificulte enormemente su identificación y cita, por lo que sería conveniente se abreviara.

Como hemos apuntado, la norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por cinco capítulos que agrupan a 19 artículos, una disposición adicional única, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

La parte expositiva, sin perjuicio de algunas observaciones de técnica normativa que se realizaran en consideración aparte, cumple en general con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo de 2005 y está dividida en cuatro apartados identificados con números romanos según la directriz 15.

En efecto, la parte expositiva recoge su objetivo y finalidad e incluye también las competencias en cuyo ejercicio se dicta. De igual modo recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC. Además, recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

No obstante lo anterior, se observa que la excesiva extensión de la parte expositiva no se corresponde con el alcance y envergadura del proyecto por lo que sería conveniente abreviar su redacción.

Además, la exposición de motivos incumple la directriz 13 del Acuerdo de 2005 cuando al referirse a los aspectos más relevantes de la tramitación se emplea el verbo en tiempo futuro “se tramitará” y “se recabarán los informes preceptivos”. Al respecto, indicar que, en la exposición de motivos deben destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación efectuada, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma.

Asimismo, se observa confusión en la parte expositiva al resumir el contenido de la disposición. Según recoge la exposición de motivos del proyecto sometido a dictamen de este órgano consultivo, el capítulo IV se dedica el procedimiento para la publicación, modificación y eliminación de contenidos en el portal de internet de la Comunidad de Madrid “comunidad.madrid”, cuando en la parte dispositiva del proyecto el capítulo IV viene referido a la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del portal de internet de la

Comunidad de Madrid (en adelante, la Comisión), y no se menciona el capítulo V referido precisamente al procedimiento para la publicación, modificación y eliminación de contenidos.

En lo que respecta al articulado, el proyecto de decreto tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1 actualizar y adaptar la normativa de la Comunidad de Madrid a la normativa básica del Estado en cuestiones relacionadas con la administración electrónica, así como, racionalizar la operativa y funciones del órgano competente para la gestión y dirección del portal de internet de la Comunidad de Madrid, y puesto que hace referencia a la Comisión, la identificación del órgano en el proyecto normativo facilitaría su comprensión.

El artículo 2 del proyecto determina su aspecto subjetivo cuando señala que será de aplicación a los órganos de las distintas consejerías, organismos autónomos y entes públicos vinculados o dependientes que integran la Administración de la Comunidad de Madrid, y a los ciudadanos en sus relaciones con los citados órganos, quedando excluida su aplicación al resto de entidades que integran el sector público institucional sometidos al derecho privado, salvo que las mismas ejerzan potestades administrativas.

El artículo 3 se refiere al Punto de Acceso General electrónico y en él se recoge su dirección electrónica: www.comunidad.madrid.

El precepto resulta conforme con el artículo 7 del Real Decreto 203/2021 y el artículo 39 de la LRJSP, si bien llama la atención, que en el apartado 1 la titularidad del portal de internet institucional se atribuya a la consejería competente en materia de Administración Electrónica siendo más correcto atribuir la titularidad del portal de internet a la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de que pueda ser gestionado por una consejería con competencias en la materia.

A la sede electrónica de la Comunidad de Madrid dedica el proyecto de decreto el artículo 4. Se define en su apartado 1 como un “espacio” en el que se realizaran todas las actuaciones y tramites referidos a procedimientos o servicios que requieran la identificación de la Administración de la Comunidad de Madrid y en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas, lo que supone una transcripción parcial de lo dispuesto en el artículo 9 del Real Decreto 203/2021 en el que se define a las sedes electrónicas como aquella dirección electrónica disponible para la ciudadanía por medio de redes de telecomunicación.

En el apartado 2, el proyecto normativo ha acogido la redacción aportada por la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid para indicar dos direcciones electrónicas disponibles en su sede electrónica, al no existir en la actualidad el dominio www.sede.comunidad.madrid, ni tener la consideración de sede electrónica, ahora bien, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 203/2021 debería identificarse cuál de ellas será la sede electrónica principal o sede electrónica asociada.

El apartado 3 resulta redundante por lo que se sugiere su supresión.

Respecto al artículo 5 del proyecto normativo, se observa que en el contenido de la sede electrónica se reproduce, no de forma literal, el contenido mínimo previsto en el artículo 11 del Real Decreto 203/2021 y además, reproduce parcialmente la legislación básica y con ello, la norma proyectada no cumple propiamente su labor de desarrollo de la legislación básica en la materia.

Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional en la Sentencia 51/2019, de 11 de abril, expresa: “(...) a) *Este Tribunal ha afrontado desde sus inicios el problema de la reproducción parcial de unas*

normas del ordenamiento por otras inferiores en jerarquía o pertenecientes a un subsistema diferente. Se trata de una técnica normativa que, a pesar de ser propicia en el marco de un Estado compuesto, con múltiples centros de emanación de disposiciones normativas, encierra algunos peligros con relevancia constitucional. (...) en la STC 10/1982, de 23 de marzo, FJ 8, apreciamos la inconstitucionalidad de un precepto autonómico, no porque su contenido fuese materialmente contrario a la Constitución, sino precisamente por ser reiteración innecesaria de un precepto estatal, con algunas adiciones inocuas. Estas dificultades (...) sobre todo han surgido en las relaciones entre la normativa estatal y la autonómica, que este Tribunal ha analizado desde el punto de vista competencial, y no desde la perspectiva de su calidad técnica normativa, que es algo que queda extramuros de nuestra jurisdicción (STC 135/2018, de 13 de diciembre, FJ 5, entre tantas otras). Esa reiteración de contenido la hemos calificado como invasión de competencias cuando se produce en materias cuya regulación no corresponde a una comunidad autónoma (SSTC 147/1993, de 29 de abril, FJ 4, siguiendo ya a otras anteriores; 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9), porque la reiteración de las disposiciones estatales por el regulador autonómico, cuando no es imprescindible en los términos que precisaremos después, produce, con independencia de que su contenido sea acorde con la regulación estatal, una invasión competencial sobre la materia correspondiente y genera una confusión que es lesiva de la seguridad jurídica. Efecto que, además, de ordinario, puede evitarse sencillamente mediante la técnica de la remisión normativa expresa. Por otro lado, esas inserciones normativas suponen la incorporación de elementos derivados del ejercicio de competencias ajenas, que por tanto no pueden ser modificados por decisión propia de la comunidad autónoma, pero que en cambio siguen formalmente inalterados aun cuando el Estado modifique su regulación propia (como ya advertimos en la STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3).”

Siguiendo el criterio del Tribunal Constitucional, mantenido por esta Comisión Jurídica Asesora, entre otros, en su Dictamen 480/22, de 19 de julio, por razones de seguridad jurídica debería revisarse la redacción del artículo 5 del proyecto de decreto para que se reproduzca fielmente la legislación básica del Estado y podría interpretarse en un sentido excluyente los incisos normativos que no se reproducen y concretar la potestad reglamentaria al desarrollo en aquellas materias que la normativa básica lo permite.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 6 regula el Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid que deberá cumplir con las garantías y medidas de seguridad previstas en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal. En su apartado 1 debería aclararse si la dirección general competente en materia de Administración Electrónica sería el órgano o unidad responsable de su gestión tal y como exige el artículo 16 de la LPAC.

Respecto al capítulo III (artículos 8 a 12) “De la identificación y de la autenticación”, el proyecto normativo acoge en el artículo 8 y apartado I del artículo 9, el contenido del artículo 15 del Real Decreto 203/2021. En cuanto a la identificación y firma de las personas interesadas en el procedimiento el artículo 10 del proyecto normativo se remite a la regulación contenida en los artículos 9.2 y 10.2 de la LPAC desarrollados en los artículos 26.2 y 29 de Real Decreto 203/2021 con la previsión de que las personas interesadas que no dispongan de los medios electrónicos necesarios, la identificación y firma podrá realizarse mediante la intervención de funcionarios públicos habilitados en los términos previstos en el Decreto 1/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Funcionarios Públicos Habilitados de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y

Funcionamiento, para la asistencia a los interesados en el uso de los medios electrónicos.

A la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid dedica el proyecto de decreto el Capítulo IV, artículos 13 a 18.

Conviene recordar que la actual LRJSP en la regulación de los órganos colegiados distingue una serie de preceptos (artículos 15 a 18) que tienen carácter básico y otros destinados a los órganos colegiados de la Administración General del Estado (artículos 19 a 22) que no tienen ese carácter pero que, al no disponer la Comunidad de Madrid de regulación específica, se aplican como derecho supletorio.

En cuanto a la composición de la Comisión, cuya decisión es discrecional del titular de la potestad reglamentaria, se reduce el número de miembros, así como la posibilidad de participación de expertos que actualmente contempla la Orden 66/2020, que se deroga en el proyecto.

En el apartado 2 del artículo 13 la secretaria del órgano colegiado, se atribuye a un empleado público. Al respecto, esta Comisión siguiendo doctrina contenida en el Dictamen 465/18, de 24 de octubre y 115/20, de 5 de mayo considera que debería recogerse expresamente que ha de tratarse de un funcionario, tal y como se deriva del artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

Por lo que se refiere al capítulo V del proyecto, cuyo título no guarda relación con su contenido, aborda en el artículo 19 determinadas cuestiones carentes de claridad y precisión, por lo que razones de seguridad jurídica exigen su reformulación.

En primer lugar, se menciona en el apartado a la “*Comisión Web*” por lo que debería aclararse si se trata de la Comisión regulada en el capítulo IV del proyecto. Por otro lado, se observa que el nombramiento de los “*Comisionados Web*” resulta redundante y puede inducir a confusión.

Así, mientras que su apartado 1 se refiere al nombramiento por las consejerías, a través de sus secretarios generales técnicos, de un representante que actuara como interlocutor con la secretaria de la “*Comisión Web*”, el apartado 2 denomina a dichos representantes Comisionados web y serán nombrados por los secretarios generales técnicos de las consejerías.

Por otra parte, el apartado 3 regula de forma parcial e imprecisa las Oficinas Web así como sus funciones.

Entrando en el análisis de la parte final del proyecto de decreto, la disposición adicional única excluye del ámbito de aplicación del proyecto, a la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid creada por el Decreto 2/2010, de 28 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y al Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid que se regirá por el Decreto 69/2017, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno, de impulso y generalización del uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid.

La disposición derogatoria única junto a la fórmula general de derogación tácita de las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se pongan al proyecto de decreto, deroga expresamente: el Decreto 94/2006, de 8 de noviembre, del Consejo de Gobierno, de utilización de la firma electrónica en las relaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid por medios electrónicos,

informáticos y telemáticos, el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid, el Decreto 107/1994, de 27 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la adquisición e instalación de programas de ordenador en las estaciones de trabajo de la Comunidad de Madrid y la Orden 66/2020, de 26 de febrero, de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, que regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid “comunidad.madrid”.

La disposición final primera modifica el apartado h) del criterio 14 del anexo único del Decreto 85/2002, de 23 de mayo por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid para quedar redactado en los siguientes términos: “los sistemas de solicitudes normalizados se publicaran en el portal de internet de la Comunidad de Madrid, www.comunidad.madrid, previo informe del órgano competente en materia de administración electrónica”.

En relación con la misma, a tenor de lo dispuesto en el artículo 66.5 de la LPAC donde se dice “los sistemas de solicitudes normalizado” deberá decirse “los sistemas normalizados de solicitud”.

La disposición final segunda, en coherencia con la directriz 42 e) “Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo”, contiene dos habilitaciones de desarrollo, una de ellas general, la atribuida al titular de la consejería competente en materia de Administración Electrónica, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo general del

decreto y otra específica, a favor del titular de la consejería competente en materia de Digitalización para que, en el plazo de seis meses, promueva la aprobación de una disposición sobre organización, funcionamiento e implantación de sistemas, productos y servicios de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), que deberá circunscribirse al ámbito de sus competencias en la materia, incluyendo un catálogo de servicios digitales de uso uniforme, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

La disposición final tercera contempla la entrada en vigor de la norma proyectada, que tendrá lugar en el plazo de un mes desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las directrices de técnica normativa.

No obstante, hemos de efectuar las siguientes observaciones, sin perjuicio de algunas otras que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

En la formula promulgatoria esta Comisión Jurídica Asesora se denomina “Comisión Jurídico Asesora”, lo que exige su corrección.

En relación con el uso de las mayúsculas en los textos normativos, el Apéndice V de las Directrices de técnica normativa prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible.

De ese modo, deben ser objeto de corrección las referencias a la “consejería” debe escribirse en minúscula y la materia sobre la que se ostenta la competencia en mayúsculas. De igual forma, al indicar de quien parte la propuesta, el cargo -el consejero-, deberá reflejarse en minúsculas y la materia de su competencia con iniciales mayúsculas.

En aplicación de las directrices tampoco se escribirá con mayúscula, la “administración digital”.

De acuerdo con la Directriz 80, la primera cita de una disposición, como ocurre con la LPAC, la LRJSP, la Ley 6/2020 y el Real Decreto 203/2021, debe realizarse completa, pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En el artículo 4.5 junto a la mención de la “sede”, deberá añadirse, electrónica.

En el artículo 19 apartado 1 cuando se dice “y través de sus secretarías”, deberá decir “y a través de sus secretarías”.

En la disposición adicional segunda deberá describirse la abreviatura TIC.

La referencia al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid que se contiene en la disposición final tercera debe ir entrecomillada.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSION

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regulan aspectos relativos al Punto de Acceso General Electrónico, a la Sede Electrónica, al Registro

Electrónico General, a la identificación y firma electrónicas y a la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del portal de internet de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 3 de noviembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 681/22

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. Pta. del Sol nº 7 - 28013 Madrid