

Dictamen nº: **699/22**

Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **08.11.22**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 8 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, en relación al proyecto de decreto por el que se regula la edición electrónica y la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 10 de octubre de 2022 tuvo entrada en este órgano consultivo, la solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior sobre el citado proyecto de decreto.

Al expediente se le asignó el número 635/22, correspondiendo la ponencia por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día señalado en el encabezamiento de este dictamen.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto sometido al dictamen preceptivo de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto –según su parte expositiva- una nueva regulación tanto de la edición electrónica como de la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva formada por tres capítulos en los que se integran nueve artículos, con el siguiente contenido:

El Capítulo I es relativo a las disposiciones generales.

El artículo 1, viene referido al objeto de la norma.

El artículo 2, recoge la edición electrónica.

El artículo 3, se refiere a las características de la edición electrónica.

El artículo 4, recoge lo relativo a la sede y publicación de la edición electrónica.

El artículo 5, versa sobre el carácter oficial y auténtico.

El capítulo II regula el acceso de los ciudadanos al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 6, es relativo a la accesibilidad.

El artículo 7, contempla el acceso a la edición electrónica.

El artículo 8, regula el servicio de base de datos.

El capítulo III se refiere a la publicación de documentos.

El artículo 9, versa sobre las solicitudes de publicación.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional primera es relativa a la edición impresa del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, y la segunda, regula la protección de datos de carácter personal.

La disposición derogatoria única, señala cual es la norma que se va a derogar.

Por último, la disposición final primera, recoge la habilitación para el desarrollo normativo; y la segunda, regula la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

**TERCERO.-** El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Certificado del viceconsejero de Asuntos Jurídicos y secretario general del Consejo de Gobierno, de 5 de octubre de 2022, relativo a la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.
- Informe del consejero de Presidencia, Justicia e Interior sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, no está firmado ni lleva fecha.
- Proyecto de decreto que se somete a dictamen, y sus tres redacciones anteriores.
- Memoria inicial del Análisis de Impacto Normativo firmada el 26 de abril de 2022, y sus redacciones posteriores, de 20 de julio y de 23 de septiembre de 2022.

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 11 de mayo de 2022.
- Informes de la Dirección General de Igualdad, de 6 de mayo de 2022, sobre el impacto del proyecto de decreto por razón de género, y por razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, firmado el 3 de mayo de 2022, sobre el impacto del proyecto en materia de familia, infancia y adolescencia.
- Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, salvo la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que realiza observaciones en relación con la norma proyectada.
- Informe del director general de Transparencia y Atención al Ciudadano de 1 de junio de 2022, que realiza observaciones al proyecto.
- Correo electrónico de la consejera delegada de Madrid Digital de 11 de julio de 2022.
- Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, sin fechar, remitido a la Gerencia del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, por oficio de fecha 22 de junio de 2022.
- Informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia de fecha 30 de junio de 2022.
- Resolución del gerente del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 20 de julio de 2022, por la que se somete el proyecto al trámite de audiencia e información públicas.

- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de 25 de agosto de 2022.

- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, de 16 de septiembre de 2022 que informa favorablemente la norma proyectada.

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, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (ROFCJA).

La norma proyectada viene a incorporar las importantes novedades que introdujeron en la materia que nos ocupa, tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPAC), como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

Así pues, se trata de un reglamento ejecutivo en el sentido de lo indicado por el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso 171/2012): “*se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley*”.

A tal efecto, es de recordar la doctrina de esta Comisión Jurídica Asesora (Dictámenes 368/20, de 8 de septiembre y 462/20, 13 de octubre) al respecto: “*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 existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia (Sentencias de 16 de junio de 2006 y de 15 de octubre de 2008)*”.

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

Sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos, se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras, en la Sentencia de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) que señala: “*la potestad reglamentaria 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”.*

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 presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA, según la redacción dada por 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).

## **SEGUNDA.- Habilitación legal y el título competencial.**

El artículo 9.3 de la Constitución Española garantiza el principio de publicidad de las normas y, además, le otorga la máxima importancia jurídica al colocarlo junto a los de legalidad, jerarquía normativa y seguridad jurídica. En ese sentido, el Tribunal Constitucional señaló que tales principios “*no son compartimentos estancos, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás*” (STC 27/1981).

En concreto, sobre el principio de publicidad de las normas, la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1989, de 2 de noviembre, señala su capital importancia:

*“La Constitución, en su art. 9.3, garantiza el principio de la 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 consagrado en el mismo art. 9.3 C.E.: 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 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”.*

Esta garantía constitucional ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 2 del Código Civil que dispone «*Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, si en ellas no se dispusiera otra cosa*»

Por lo que se refiere a la materia de distribución de competencias, el artículo 149.1 regla 8<sup>a</sup> de nuestra Carta Magna, atribuye al Estado la competencia exclusiva “*en todo caso, en las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas*”.

Por otra parte, el artículo 149.1 regla 18<sup>a</sup>, le atribuye también la competencia en relación con las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (...) así como para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas.

Sobre el concepto de legislación básica se ha pronunciado reiteradamente el Tribunal Constitucional, cuya doctrina puede resumirse en lo expresado en su Sentencia 39/2014, de 11 de marzo:

*“Esta doble vertiente de lo básico ha sido objeto de especial atención desde el pronunciamiento de la STC 69/1988, de 19 de abril, en la que se hace hincapié en que la esfera material de lo básico responde al propósito de evitar que puedan dejarse sin contenido o constitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas, en tanto que con la vertiente formal se trata de velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario al margen de cuál sea su rango o estructura.*

*A la satisfacción de la primera de estas finalidades responde la noción material de lo básico, acuñada por la doctrina constitucional desde la temprana STC 1/1982, de 28 de enero, conforme a la cual “la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto” (STC 69/1988, FJ5).*

*La dimensión formal de lo básico se traduce en la preferencia por la ley formal, pues “sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas”; preferencia que se completa con la posibilidad excepcional de que mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria el Gobierno regule “alguno de los preceptos básicos de una materia, cuando resulten, por la competencia de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia sobre las bases”».*

En el ejercicio de su competencia exclusiva en la materia, el Estado aprobó las ya citadas LPAC y LRJSP que regulan, entre otras cuestiones, el funcionamiento electrónico del sector público.

La LPAC contiene como precepto de carácter básico, el artículo 131 que concreta en su apartado 1, el principio constitucional que ya hemos visto: las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos.

Y, además, su apartado 2 señala que la publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

En cuanto a la publicidad de los actos administrativos, el artículo 45.3 de la LPAC -también de carácter básico- dispone que “*la publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda, según cual sea la Administración de la que proceda el acto a notificar*”.

Para concluir este apartado de la normativa estatal y en lo que se refiere a la sede electrónica, ha de considerarse lo dispuesto en el artículo 38 de la LRJSP –igualmente de carácter básico– que la define como la 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.

Y en el aspecto organizativo de la materia que nos ocupa, su apartado 3 atribuye a cada Administración Pública la determinación de “*las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios de transparencia, publicidad, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad. En todo caso deberá garantizarse la identificación del órgano titular de la sede (...)*”.

El desarrollo reglamentario de esta normativa estatal viene dado 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 (en adelante, Real Decreto 203/2021).

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto, lo constituye el artículo 26, apartado 1.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que atribuye a ésta la competencia exclusiva en materia de organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Además, el mismo artículo 26 en su apartado 1.3 reconoce la competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica como algo inherente a la autonomía, afirmando que la “*potestad auto*

*organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía”* (STC 251/2006, de 25 de julio).

A su vez, el artículo 27, apartado 2, dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y 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 (...)*”.

En uso de estas competencias, se promulgó la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983) cuyos artículos 82, 84 y 85 regulan lo relativo al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Este fue creado mediante Decreto 13/1983, de 16 de junio, como medio oficial de publicación de las disposiciones y actos en la Comunidad de Madrid.

Con posterioridad, se aprobó 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 (en adelante, Decreto 2/2010) cuya derogación se pretende precisamente, con el decreto proyectado.

En virtud de todo lo expuesto, cabe concluir que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada.

Así las cosas, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, 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 a la Asamblea, y a nivel legislativo, en el artículo 21 g) de la Ley 1/1983.

Por otro lado, el rango normativo -decreto del Consejo de Gobierno- es el adecuado, en aplicación del 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 las normas reglamentarias se contiene en el ya citado Decreto 52/2021.

También ha 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 generales.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, teniendo en cuenta que la STC 55/2018, de 24 de mayo 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, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

Así, se ha aprobado el plan normativo para la XII legislatura, por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, que no incluye el proyecto de decreto entre la normativa a aprobar a iniciativa de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

La justificación que respecto de ello se hace en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en su apartado VIII) es confusa en su redacción, ya que alude en un mismo párrafo, a una cuestión temporal, a la necesaria modificación del decreto vigente, a la denominación de la sede electrónica, y a los “*requerimientos establecidos por los servicios jurídicos de la Agencia para la Administración de Madrid Digital*”.

Por ello, es necesario que se justifique adecuadamente los motivos por los que se propone el proyecto de decreto, tal y como preceptúa el apartado 3 del artículo 3 del Decreto 52/2021.

En adición a ello, y en cuanto a la evaluación *ex post*, el inciso segundo del artículo 3.3 del Decreto 52/2021, obliga a que la Memoria indique “*si la norma debe someterse a evaluación ex post por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo*”.

A su vez, su artículo 13.2 señala que la Comisión Interdepartamental para la Reducción de Cargas Administrativas y Simplificación Normativa de la Comunidad de Madrid fijará los criterios para la evaluación normativa posterior y conocerá de las

propuestas de evaluación normativa que formulen las distintas consejerías.

Pues bien, el apartado IX de la Memoria se limita a señalar que “*no concurren en este proyecto ninguno de los criterios conforme a los cuales procedería su evaluación ex post*”; sin especificar ni de qué criterios se trata ni de por qué en este caso no se aplican.

Como decíamos en nuestro reciente Dictamen 677/22, de 25 de octubre, el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, ello no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión; y no puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro. Por tanto, en la redacción definitiva de la Memoria deberá justificarse adecuadamente la ausencia de la evaluación *ex post*.

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, en su caso, a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este caso, no se ha efectuado la consulta previa, y se justifica de forma genérica “*al entender que concurren alguna de las causas enunciadas en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021*”. Es de advertir, que ha señalarse cuál es la causa o causas concretas, con necesaria mención de la letra del citado precepto que se considera aplicable. Por ello, ha de revisarse la redacción.

3.- El proyecto de decreto ha sido propuesto por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior con competencias en materia de Administración electrónica, conforme al Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

En concreto se ha promovido por el organismo autónomo de carácter mercantil, Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, con base en el artículo 6 del Decreto 52/2021, se ha elaborado una Memoria ejecutiva.

El expediente remitido incluye la última Memoria fechada el 23 de septiembre y las dos versiones anteriores. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 7.4 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los fines y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza una mención a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC con carácter general, y en el artículo 2 del Decreto 52/2021 en particular; así como, a los de eficacia y eficiencia. Igualmente se justifica su adecuación a los principios de seguridad jurídica y transparencia. Por último, efectúa un examen del contenido de la propuesta y el análisis

jurídico de la misma, y su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una breve referencia al impacto económico indicando que la norma no tiene impacto significativo en la competencia, ni tampoco impone cargas administrativas. Y desde el punto de vista presupuestario, se explica que no genera gastos porque las condiciones e instrumentos de las sedes electrónicas ya están implementados en la Comunidad de Madrid.

La Memoria indica que su objetivo principal “*es de carácter técnico y organizativo al regular la correspondencia entre la nomenclatura publicada en el Boletín Oficial y la aplicada en el direccionamiento a la sede Electrónica del BOCM, de esta manera se facilitan servicios digitales eficientes y accesibles al conjunto de los ciudadanos*”.

También contempla los llamados impactos sociales [artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021] por razón de género, en la infancia y adolescencia, en la familia e igualdad.

Así, incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinqueies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10 a 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. Se indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en este 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 la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f] y 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 LGTBIofobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género, la Memoria afirma que se ha recabado el informe de la Dirección General de Igualdad, habiendo señalado que no se prevé que esta disposición tenga impacto por razón de género.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo en este ámbito, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También contempla la Memoria, la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, 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 7.4 del Decreto 52/2021.

En este sentido, refleja cómo ha evolucionado la propuesta tras los diversos informes emitidos. En particular, indica que se ha atendido la consideración efectuada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, modificándose tanto la parte expositiva del proyecto de decreto como la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. También menciona las observaciones realizadas en el Informe 36/2022 de coordinación y calidad normativa, que sí se han tenido en consideración.

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 que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, han emitido diversos informes 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.

Asimismo, conforme a lo establecido 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 coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería. Así mismo, consta el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano.

Constan también evacuados los informes del Consejo Asesor de personas con Discapacidad, conforme a sus atribuciones del artículo 3 del Decreto 276/2000, de 28 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, y de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia.

Además, se ha recabado el parecer de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, dadas sus competencias en materia de informática y comunicaciones, constando al efecto un mero correo electrónico de su consejera delegada.

Conforme a lo establecido 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 52/2021, se ha evacuado informe con observaciones realizadas únicamente por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. El resto de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

Además, 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 acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha emitido por el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid, informe favorable con observaciones, ninguna de ellas de carácter esencial.

Por último, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el llamado informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la norma, esto es Presidencia, Justicia e Interior.

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 sustanciarán los trámites 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 gerente del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 20 de julio de 2022, se sometió el proyecto de decreto, al trámite de información pública, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto de

15 días hábiles para alegaciones entre el periodo comprendido entre el 21 de julio y 12 de agosto de 2022. No se ha presentado alegación alguna.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

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 hasta el proyecto remitido para dictamen a este órgano consultivo, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos que han intervenido durante la tramitación del proyecto.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada, señalar, como ya hemos adelantado, que consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por tres capítulos con nueve artículos, y la parte final, con dos disposiciones adicionales, una derogatoria y dos disposiciones finales.

Por lo que atañe al título de la norma, la directriz 7 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, exige que la nominación de la norma refleje el contenido y objeto de la materia regulada, como así sucede.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio a tenor de la directriz 12, puesto que contiene los antecedentes que preceden al proyecto, como es la mención del artículo 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que regula la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de los diversos tipos

de normas, la referencia a Ley 11/2007, de 22 de junio a nivel estatal, y a las leyes aprobadas por la Asamblea de Madrid y a los reglamentos aprobados por el Consejo de Gobierno relativos al organismo autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, en los que encuentra su fundamento el proyecto de reglamento que nos ocupa. Si bien sería deseable una mención más breve de la Ley 11/2007, de 22 de junio, teniendo en cuenta que está ya derogada.

A tal efecto, es recomendable empezar el texto con la mención al artículo 9.3 de la Constitución Española –por su importancia y carácter vertebrador del ordenamiento jurídico- que contiene, entre otros, el principio de publicidad de las normas. Y ya a continuación, el párrafo con la mención del artículo 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Por lo demás, la parte expositiva justifica la nueva regulación; describe su finalidad, incluye las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta y también contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que a la hora de mencionar dichos trámites se hace una enumeración exhaustiva de todos ellos, cuando las mencionadas directrices se refieren –tal y como continuamente pone de manifiesto este órgano consultivo en sus dictámenes- únicamente a los trámites más relevantes, como puede ser el de información pública o el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, la parte expositiva explicita, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y trasparencia.

Además, se observa que se han recogido adecuadamente las observaciones que al respecto de esta parte, se contienen en el informe de la Abogacía General.

Por último, la parte final recoge de manera correcta conforme a la directriz 16, la fórmula de promulgación del decreto, con la referencia al dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

En cuanto a la parte dispositiva, el capítulo I bajo la rúbrica de disposiciones generales, contiene el artículo 1 que se refiere al objeto de la norma de forma clara: la regulación de la edición y de la sede electrónicas del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 señala la publicación del Boletín Oficial en edición electrónica. Al respecto, es conveniente que se cambie el orden de la frase que lo complementa, mencionando en primer lugar la LPAC, después la LRJSP y, por último, el presente decreto. Todo ello para respetar la jerarquía normativa y el orden numérico de las leyes (empezando por la Ley 39/2015 antes que la Ley 40/2015).

El artículo 3 contiene, con detalle, las características de la edición electrónica. Procede indicar respecto del apartado 4 (“*En cada número de diario oficial*”) que es preferible seguir utilizando la denominación empleada en los párrafos anteriores, esto es “*en cada ejemplar diario*” para evitar confusiones.

La regulación del otro objeto de la norma -esto es, la sede electrónica- se contiene en el artículo 4. Señala que se crea la sede electrónica y la denomina “[www.bocm.es](http://www.bocm.es)”.

A continuación, y en lo referente a su titularidad convendría emplear un punto y aparte comenzando nuevo párrafo para decir que corresponde al organismo autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, y ello por facilitar su lectura y conforme a las directrices de técnica normativa.

En cuanto al último inciso del apartado 1, vemos que se añade sin más a lo anteriormente dicho, cuando se trata de otra materia distinta: “*ajustándose su contenido a la regulación prevista en el artículo 11 del Real Decreto 203/2021 (...)*”. Pues bien, sería aconsejable que se precediera de punto y aparte y conforme a las directrices de técnica normativa, se respetara el orden lógico de la frase de sujeto, verbo y predicado.

En todo caso, hacemos hincapié en que el contenido de la sede electrónica ha de ajustarse a lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (en lo sucesivo, Real Decreto 203/2021). Por ello, si bien es correcto jurídicamente la remisión íntegra al artículo 11 del reglamento estatal, desde el punto de vista de una mayor seguridad jurídica, sería deseable una mención más detallada del contenido mínimo exigible de la sede electrónica, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.1 del Real Decreto 203/2021, que señala al respecto nueve puntos.

Por lo que se refiere a su apartado 3, este es redundante respecto de la remisión al artículo 11 del Real Decreto 203/2021, que se señala en el apartado 1. En efecto, el artículo 11.2 b) detalla que entre los servicios de los que dispondrá la sede electrónica, está un enlace para la formulación de sugerencias y quejas.

La autenticidad y el carácter oficial de los textos que se publiquen en la edición electrónica se regulan en el artículo 5 del proyecto de decreto. Respecto a la redacción del apartado primero, ha de sustituirse la expresión “*con arreglo a las normas y condiciones que se establecen en el presente decreto*”, por la de “*con arreglo a lo dispuesto en el presente decreto*”, por ser más correcta desde el punto de vista jurídico.

En cuanto al apartado 2, se mencionan dos cosas que convendría diferenciar de forma más clara: por una parte, la obligación del organismo autónomo de garantizar la autenticidad, integridad e inalterabilidad del contenido de la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid; y por otra, lo relativo al Esquema Nacional de Seguridad.

Así, en cuanto a la garantía de autenticidad se indica que se efectuará “*a través de los sistemas de firma regulados en la normativa autonómica aplicable a la materia*”. En tal sentido, se trataría del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, 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. Sobre dicho proyecto de decreto se acaba de pronunciar esta Comisión Jurídica Asesora en Dictamen 681/22, de 3 de noviembre.

Por otra parte, en el mismo párrafo hay una referencia genérica a “*los requisitos que se establezcan en el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica*”. Y se hace utilizando el tiempo verbal de futuro, como si no hubiera ya una regulación de dicha materia, cuando lo cierto es que esos requisitos ya están establecidos en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad. Es de recordar que el Esquema Nacional de Seguridad establece la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos; se aplica a todo el sector público y pretende, entre otros aspectos, facilitar la seguridad en la Administración Digital, de acuerdo con las nuevas tecnologías y las necesidades de la seguridad.

Por todo ello, convendría revisar la redacción del apartado 2.

El apartado 3 contiene lo relativo a la integridad, veracidad y actualización de la información, siendo responsabilidad del organismo autónomo Boletín Oficial garantizar aquellas. En este sentido, es adecuado el empleo del término “*responsabilidad*” conforme a lo dispuesto en el artículo 38.2 de la LRJSP y en el artículo 12 del Real Decreto 203/2021.

El acceso de los ciudadanos al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid se regula en el capítulo II.

Su artículo 6 versa sobre el principio de universalidad en el acceso a la edición electrónica y el de facilidad de su uso.

El artículo siguiente contiene el acceso a la edición electrónica que es universal y gratuito para todos los ciudadanos en su apartado 1.

En cuanto a la fecha de la edición electrónica, esta se regula en el apartado 2, indicando que se podrá acceder a la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en la fecha que figure en la cabecera del ejemplar diario.

Por último, el apartado 3 señala –en relación a los principios de universalidad y gratuitad- que en las oficinas de información y atención al ciudadano y en los demás puntos que se habiliten al efecto, se facilitará la consulta de la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Cierra este capítulo II el precepto relativo a la base de datos; respecto de la cual se aconseja la supresión en el título del término “*Servicio de*”, por innecesario. Igualmente, la mención a la sujeción a la normativa de protección de datos de carácter personal es superflua.

El capítulo III del proyecto regula la publicación de documentos en un único artículo.

Por lo que se refiere a las disposiciones de la parte final, la norma proyectada contiene dos disposiciones adicionales. La primera señala la obligación de imprimir al menos tres ejemplares, indicando que los tres se van a conservar y custodiar en el organismo autónomo.

La segunda de las disposiciones adicionales es relativa a la protección de datos de carácter personal y es conforme a lo dispuesto en la ley vigente.

Respecto de la disposición derogatoria, esta recoge de forma y manera concreta el decreto que se deroga a su entrada en vigor: 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.

Sin embargo, ha de suprimirse la frase relativa a la derogación tácita (*“así como todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en el presente decreto”*) ya que conforme a la directriz 41 de técnica normativa han de evitarse las derogaciones genéricas, que pueden generar confusión e inseguridad jurídicas.

La disposición final primera contiene una habilitación para que el titular de la consejería competente en la que se encuentre adscrito el Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en el proyecto. Esta disposición es conforme a lo establecido en el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en el ámbito de sus funciones.

El proyecto se cierra con la disposición final segunda relativa a la entrada en vigor del decreto, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto ha de ajustarse a las directrices de técnica normativa. Por ello, conviene realizar las siguientes observaciones, sin perjuicio de otras que se han ido realizando ya en la consideración jurídica anterior.

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas en los textos legales (Apéndice V de las Directrices de técnica normativa) debe ser objeto de revisión la totalidad del texto, ya que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible. Además, la referencia al cargo de consejero debe figurar en minúscula y expresarse con inicial mayúscula la materia de su competencia.

En la parte expositiva se emplea la palabra “*direcccionamiento*”, que no existe en el diccionario de la Real Academia Española. Por ello, ha de sustituirse por otra, de conformidad con lo dispuesto en la directriz 102 que impone la adecuación de los textos a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española.

Falta un punto y aparte en la parte expositiva, en la frase que hace referencia al cumplimiento de los principios de seguridad jurídica y transparencia, después de “*información públicas*”.

En el artículo 4, entre los apartados 2 y 3, ha de dejarse el correspondiente espacio.

En el artículo 5 apartado 3, la frase referida a “*la integridad, la veracidad y la actualización*” ha de redactarse conforme a las normas lingüísticas, es decir, “*la integridad, veracidad y actualización*”.

En relación a la remisión que en los artículos 4 y 5 del proyecto se efectúa al 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, y de conformidad con lo dispuesto en la directriz 80, diremos que la primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva ha de realizarse completa; y la segunda cita podrá abreviarse, escribiéndose únicamente el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

Además, las citas de los artículos 11 y 15 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos contenidas, respectivamente, en los artículos 4 y 5 del proyecto de decreto no están realizadas correctamente porque el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo solo contiene un artículo único. La cita correcta debe ser de los artículos 11 y 15 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021.

En el artículo 9, a la expresión “*solicitud de inserción*” debe preceder el artículo “*la*”.

En la disposición adicional segunda, la cita a la normativa reguladora de protección de datos personales debe hacerse de forma completa, esto es, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

En la disposición final segunda, debe corregirse la redacción, pues en la referencia entrecomillada al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid están escritas todas las palabras en mayúsculas.

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

## **CONCLUSIÓN**

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se regula la edición electrónica y la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

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

Madrid, a 8 de noviembre de 2022

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 699/22

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid