

Acuerdo n.º: **5/26**
Consulta: **Consejero de Digitalización**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **25.02.26**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 25 de febrero de 2026, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Digitalización, 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 regula el Consejo Asesor de Transformación Digital y el Centro de Innovación Digital, Digitaliza Madrid*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 5 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo formulada por el consejero de Digitalización, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 81/26, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 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).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, 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 25 de febrero de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto regular el Consejo Asesor de Transformación Digital, así como el Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, que fueron creados por el Decreto 83/2020, de 30 de septiembre. En concreto, se recoge en la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN), que con el decreto proyectado *“Se reformulan los dos órganos colegiados creados en virtud del Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, y su Consejo Asesor de Transformación Digital, una vez consolidadas las competencias de la Consejería de Digitalización, con el objetivo de adaptarse a la experiencia adquirida y a la necesidad de intensificar el impulso y la promoción de la transformación digital de la Comunidad de Madrid tanto en el sector público como en el sector privado. Se refuerza el papel del Consejo Asesor de Transformación Digital, como órgano colegiado asesor de la Consejería de Digitalización, regulando su composición y funciones y dotándole de una mayor eficacia y relevancia. Y, el Centro de Innovación Digital, atendiendo a las expectativas y sinergias generadas, se configura como un centro de referencia para el impulso de la transformación digital, convirtiéndose en un centro de innovación digital, siguiendo el modelo de otros existentes en el ámbito europeo y nacional”*.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada por doce artículos, seguida de una parte final.

Así, el articulado está integrado por un artículo primero, que regula su objeto, seguido de dos capítulos, con el siguiente contenido:

El capítulo I, dedicado al Consejo Asesor de Transformación Digital, comprende los artículos 2 a 9, que regulan: su naturaleza y régimen jurídico, funciones, composición, funcionamiento, duración del mandato, el pleno, funciones del presidente y del secretario, y las actas.

El capítulo II, dedicado al Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, contiene tres artículos con la siguiente denominación:

- Artículo 10. Naturaleza.
- Artículo 11. Finalidad.
- Artículo 12. Configuración.

La parte final está conformada por dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Índice del expediente administrativo.
- Cuatro versiones del proyecto de decreto, fechadas los días 13 y 28 de mayo de 2025; 2 de julio de 2025, y la última, de 23 de enero de 2026.
- Cuarto versiones de la MAIN, correspondientes a cada una de las redacciones del proyecto.
- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de la Mujer de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 16 de mayo de 2025.

- Informe de 20 de mayo de 2025, de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

- Informes de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 21 y 29 de mayo de 2025.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 20 de junio de 2025.

- Comunicaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías de Cultura, Turismo y Deporte; Familia, Juventud y Asuntos Sociales; Vivienda; Transportes e Infraestructuras; de Sanidad; Presidencia, Justicia y Administración Local, en las que manifiestan la falta de observaciones al proyecto.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 27 de mayo de 2025, que incluye:

Informe de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 23 de mayo de 2025:

Informe de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 20 de mayo de 2025.

Informe de la Dirección General de Formación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 21 de mayo de 2025.

Informe de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 20 de mayo de 2025.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de fecha 23 de mayo de 2025.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de fecha 26 de mayo de 2025, que adjunta las observaciones formuladas por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial y de la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica.

- Informe 23/2025, de 3 de junio, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 8 de octubre de 2025, por la que se acuerda someter a los trámites de audiencia e información pública el proyecto de decreto.

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 8 de octubre de 2025, en el que se hace constar que queda enterado del informe previo a la realización de los trámites de audiencia e información pública, del proyecto de decreto.

- Alegaciones presentadas por una empresa privada y por el sindicato CC.OO.

- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, fechado el 29 de diciembre de 2025.

- Certificado de 28 de enero de 2026, de la secretaria general del Consejo de Gobierno, sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El presente dictamen se solicita al amparo del 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 ha sido solicitado por el consejero de Digitalización, 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).

En relación con la naturaleza de la norma proyectada, como ya recogido esta Comisión Jurídica Asesora en los dictámenes 17/19, de 17 de enero, y 537/22, de 8 de septiembre, la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias ha venido señalando que: “*lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.*”

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que 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. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1.981, 27 de Marzo de 1.985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1.985 (RJ 1985,3146) y 31 de Octubre de 1.986 (RJ 1986, 5823)].

Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello al sostener: “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. La Sentencia de 14 de octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v.gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura

administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un intento de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”».

En este sentido, ya el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, y frente al criterio de algún órgano que no informó el proyecto de decreto regulador del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid, al considerarlo organizativo, entendió que *«el proyecto de decreto que se somete a informe modifica lo dispuesto en el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del. Dicho Decreto se dicta, en palabras del Dictamen del Consejo de Estado 1221/1997, de 13 de marzo, “desarrollando en este aspecto lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid”. De ahí que sea preciso el dictamen de este órgano consultivo ya que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación, previsto en un norma legal que se remite al reglamento para su desarrollo, en el que se integran representantes de las Federaciones Deportivas y de las entidades locales, produciendo así efectos ad extra que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria al texto legal que desarrolla, tal y como hizo con anterioridad a la LRCC el Consejo de Estado en el citado dictamen respecto al proyecto del Decreto 8/1998».*

Por su parte, esta Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 115/20, de 5 de mayo, con cita de los dictámenes 124/16, de 26 de mayo y 104/17, de 9 de marzo, argumentó que en ellos *“se recogió el criterio en cuanto a que un decreto que regulase un órgano administrativo no por ello podía considerársele sin más un reglamento organizativo que*

determinase la innecesaridad del dictamen de esta Comisión sino que, siguiendo los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) debería estarse a la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere... Asimismo, en nuestro Dictamen 263/18, de 7 de junio, al analizar esta cuestión, se hizo referencia a la Memoria del Consejo de Estado de 2016 en la que se consideraba que procedía la emisión del dictamen en el caso de proyectos de decretos desarrollando órganos de la Administración contemplados en una norma legal. En este caso, es cierto que no hay una específica norma legal que contemple o prevea la creación del presente Observatorio, pero no es menos cierto que el proyecto de decreto afecta a terceros en cuanto integra a representantes del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, a los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores, a las Universidades madrileñas, a la Cámara de Comercio de Madrid en sus funciones de arbitraje y a una asociación privada dedicada al fomento del arbitraje”.

En efecto, la configuración de los órganos colegiados como manifestaciones del derecho de participación de los sectores profesionales y sociales debe llevar a excluir la consideración de su regulación como una norma interna de organización sin efectos *ad extra*.

En ese sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en su Sentencia 599/2016, de 18 abril de 2016, (Rec. 242/2015) indica que “... con arreglo a esa caracterización que del Consejo hace la norma que lo regula, sus distintos artículos prevén la composición del mismo, la elección y nombramiento de sus miembros, así como su funcionamiento.

Tal contenido no puede considerarse que tenga efectos puramente internos u organizativos porque lo cierto y verdad es que a través de ese

Consejo Regional se vehiculiza el derecho de participación que tienen los ciudadanos y las distintas organizaciones que les representan.

En virtud de ello puede fácilmente afirmarse que el órgano creado por el Decreto impugnado incide en ese derecho de participación y por lo tanto innova el ordenamiento jurídico y afecta a los intereses de terceros.

Tanto es así que la propia parte actora, desde el punto de vista sustantivo, impugna el Decreto porque considera que no respeta convenientemente el derecho de participación que le reconocen las leyes (en la medida en que en su composición prima sobremanera la representación de la propia Administración en detrimento de organizaciones cuyo objeto es la protección del medio ambiente) y porque el sistema de elección de los vocales que representan estas asociaciones y organizaciones no gubernamentales (artículo 3.d) 4 del Decreto 2/2015) aparece indebidamente tutelado por la propia Administración (Disposición Adicional 3 del Decreto)”.

Este criterio es el que nos ha llevado a apreciar la procedencia de emitir dictamen preceptivo en relación con el “Decreto por el que se crea el Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia” o el “Decreto regulador del Observatorio de Justicia y Competitividad de la Comunidad de Madrid”, entre otros.

Así, para determinar si estamos ante un decreto meramente organizativo debemos atender, además de a la ausencia de previsión legal expresa sobre su creación, a la naturaleza del órgano, sus funciones y composición.

El decreto proyectado pretende regular como órgano colegiado el Consejo Asesor de Transformación Digital, que carece de toda previsión legal. Su único precedente es el Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro de Innovación

Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, y su Consejo Asesor de Transformación Digital, cuya derogación expresa se recoge en el presente proyecto, y que no fue sometido al dictamen de esa Comisión Jurídica Asesora por considerarse que tenía carácter meramente organizativo.

Respecto a su configuración, funciones y composición, la MAIN afirma que *“se entiende que este decreto no produce efectos jurídicos ad extra ya que no afecta a la posición jurídica de terceros ajenos a la Administración ni genera obligaciones o derechos a los mismos. El Consejo Asesor se configura como un órgano colegiado de asesoramiento al titular de la consejería competente en materia de digitalización para el impulso de su estrategia digital en la Comunidad de Madrid. Tal como se indica en el informe de la Oficina de Calidad Normativa, de la redacción del decreto no se deriva la obligatoriedad de que formen parte del Consejo Asesor expertos externos en transformación digital e innovación tecnológica. Del mismo modo, su nombramiento estaría justificado, no en representación de un determinado sector o actividad, sino de manera individual, y por su conocimiento, experiencia o prestigio en materia de transformación digital e innovación tecnológica”*.

Asimismo, si atendemos a la naturaleza del órgano, el artículo 2.2 del proyecto se remite al artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Al margen de señalarse que este precepto es de aplicación exclusiva de los órganos colegidos de la Administración del Estado, el mismo se refiere a los grupos o comisiones de trabajo cuyos acuerdos no tendrán efectos directos frente a terceros. En consonancia con ello, de las funciones recogidas en el artículo 3 del proyecto no se aprecia ninguna que incida en la esfera jurídica de terceros.

Respecto a su composición, aunque su regulación es muy poco precisa, se prevé la posibilidad de la integración de personas ajenas a la

Administración autonómica, pero, como se explicita en la MAIN, su elección, de producirse, lo sería a título personal y por razón de sus conocimientos, no en representación de sectores sociales, económicos o profesionales, y así se argumenta frente a lo que se propugna en las alegaciones realizadas por un sindicato en el trámite de información pública.

Las dudas que se han mostrado, tanto en el informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, como en el emitido por la Abogacía General, respecto a la naturaleza del Consejo Asesor y su configuración resultan razonables, dada la escasa concreción de la que adolece la regulación proyectada; sin embargo, consideramos que esas dudas quedan solventadas con las explicaciones de la MAIN, que excluyen cualquier atribución al Consejo Asesor de Digitalización del carácter de órgano de participación social, al referir que la intervención de personas ajenas a la Administración autonómica no es obligatoria y, en todo caso, lo sería a los efectos de asesoramiento del consejero.

Así, los miembros del consejo son elegidos al libre albedrío del titular de la Consejería de Digitalización, por razón de sus conocimientos o formación, pero sin que se prevea que formen parte personas o entidades representativas de intereses sociales o colectivos en ejercicio o como expresión del derecho de participación. En este mismo sentido, debe recordarse que la legislación sectorial tampoco prevé formas organizativas de participación ciudadana en el específico ámbito de la digitalización, a diferencia de lo que sucede en otras materias.

Menos controversia plantea aún la regulación del Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, que se configura como un centro administrativo, sin personalidad ni estructura propia,

integrado en la Consejería de Digitalización “bajo la responsabilidad de la persona titular de la misma, coordinado por la persona titular de la viceconsejería competente en materia de digitalización y asistido por la dirección general competente en materia de estrategia digital”. En cuanto a sus funciones, se corresponden con las propias de la consejería, y, más concretamente, con las correspondientes a la Dirección General de Estrategia Digital, recogidas en el artículo 6 Decreto 261/2023, de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Digitalización. En consecuencia, estamos ante una regulación estrictamente organizativa de una unidad integrada en la estructura de la consejería para el desarrollo de sus competencias inherentes.

En consecuencia, si bien esta Comisión ha seguido un criterio amplio del término reglamento ejecutivo, no cabe hacer una interpretación exorbitante del concepto “*disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes*”, que recoge el antes citado artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, de manera que se considere como tal un proyecto normativo que regula unos órganos internos de una consejería no previstos legalmente, y con funciones inherentes al propio departamento, sin afectación directa alguna en los derechos e intereses legítimos de terceros.

Por ello, al igual que su precedente, el vigente Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, que no fue sometido por el Consejo de Gobierno al dictamen de esta Comisión, el proyecto de decreto que nos ocupa, dado su carácter estrictamente organizativo, tampoco está sujeto al dictamen preceptivo de este órgano consultivo.

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

ACUERDO

Devolver el expediente del *“proyecto de decreto por el que se regula el Consejo Asesor de Transformación Digital y el Centro de Innovación Digital, Digitaliza Madrid”*, por no ser preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

Madrid, a 25 de febrero de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo n.º 5/26

Excmo. Sr. Consejero de Digitalización

Carrera de San Jerónimo, 13 - 28014 Madrid