

A.G.- 92/2022

S.G.C.- 168/2022 S.J.- 192/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la edición electrónica y la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. – Ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Proyecto de Decreto.

-Memoria del análisis de impacto normativo, en sus versiones de fecha 26 de abril de 2022, 20 de julio de 2022 y 23 de agosto de 2022, elaborada por la Gerencia del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 6 de mayo de 2022.

-Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, relativo al impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia, sin fechar.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 6 de mayo de 2022, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-.

-Informe 36/2022, 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.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del Proyecto:

- ✓ Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 12 de mayo de 2022.
- ✓ Cultura, Turismo y Deporte, de 5 de mayo de 2022.
- ✓ Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía, de 12 de mayo de 2022.
- ✓ Sanidad, de 13 de mayo de 2022.
- ✓ Familia, Juventud y Política Social, de fecha 4 de mayo de 2022
- ✓ Transportes e Infraestructuras, de 17 de mayo de 2022.
- ✓ Administración Local y Digitalización, de 17 de mayo de 2022.

-Observaciones al Proyecto formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en fecha 17 de mayo de 2022.

-Informe de observaciones al Proyecto confeccionado por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de fecha 1 de junio de 2022.

-Informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad, sin fechar, remitido por la Secretaría del indicado Consejo, a la Gerencia del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, mediante oficio de fecha 22 de junio de 2022.

-Informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia - Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 30 de junio de 2022.

-Correo electrónico remitido por la Ilma. Sra. Consejera Delegada de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, de fecha 11 de julio de 2022, en el que hace constar que desde dicha entidad no se formulan observaciones al Proyecto.

-Resolución de la Gerencia del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de fecha 20 de julio de 2022, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Decreto proyectado.

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

-Oficio de la Gerencia del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, de fecha 23 de agosto de 2022, dirigido a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se solicita que se recabe el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en relación con el Decreto proyectado.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

El Decreto proyectado tiene por objeto la regulación de la edición electrónica y de la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por nueve artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

Segunda. - Marco competencial y cobertura legal.

El principio de publicidad de las normas como presupuesto de su eficacia jurídica está previsto en la Constitución Española (artículo 9, apartado 3) y en el Código Civil (artículo 2, apartado 1), y constituye una de las garantías del principio de seguridad jurídica y del estado de derecho.

En materia de distribución de competencias, el artículo 149, apartado 1, regla 18ª de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en relación con las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, así como para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

En ejercicio de dicha competencia se promulgaron, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que regulan, entre otras cuestiones, el funcionamiento electrónico del sector público.

En lo que aquí interesa, el artículo 45 de la Ley 39/2015 –precepto básico de conformidad con lo establecido en la Disposición Final primera de la indicada norma- se

refiere a la publicidad de los actos y señala en su apartado 1 que “*los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente*”. A ello añade en su apartado 3 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*”.

El artículo 131 de la Ley 39/2015 -precepto básico conforme a la Disposición Final primera de la referida norma- se dedica al principio de publicidad de las normas y establece cuanto sigue:

“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. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables” (el subrayado es nuestro).

Como puede apreciarse, la publicación en los boletines oficiales de las normas con rango de ley, de los reglamentos y de las disposiciones administrativas se realiza en la sede electrónica del órgano competente.

A propósito de la sede electrónica, deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 40/2015, –precepto de carácter básico conforme a la Disposición final decimocuarta- que señala cuanto sigue:

“1. La sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias.

2. El establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma.

3. Cada Administración Pública determinará 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, así como los medios disponibles para la formulación de sugerencias y quejas.

4. Las sedes electrónicas dispondrán de sistemas que permitan el establecimiento de comunicaciones seguras siempre que sean necesarias.

5. La publicación en las sedes electrónicas de informaciones, servicios y transacciones respetará los principios de accesibilidad y uso de acuerdo con las normas establecidas al respecto, estándares abiertos y, en su caso, aquellos otros que sean de uso generalizado por los ciudadanos.

6. Las sedes electrónicas utilizarán, para identificarse y garantizar una comunicación segura con las mismas, certificados reconocidos o cualificados de autenticación de sitio web o medio equivalente”.

La normativa expuesta ha sido desarrollada por los artículos 9 a 12 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 adelante, Real Decreto 203/2021).

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (en adelante, Estatuto de Autonomía), otorga

a ésta, en su artículo 26, apartado 1.1, competencia exclusiva en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*”.

En relación con la potestad de autoorganización, el Tribunal Constitucional ha declarado que la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales.

En particular, la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998, de 29 de noviembre, dispone:

“(…) De este modo, la Ley impone una prescripción orgánica específica a la Administración autonómica, que vulnera directamente la competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas para organizar su propia Administración. Pues, no habiendo duda de que esta potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.^a de la Constitución, es también evidente que este título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2 y 117 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales.

(…)

A este respecto debe tenerse en cuenta que, como declaramos en las recientes SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo, reiterando una doctrina constante de este Tribunal, «la finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto».

(...) Esta regulación básica debe respetar un margen de desarrollo normativo lo suficientemente amplio como para permitir a las Comunidades Autónomas competentes en la materia adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses, sin olvidar tampoco en este punto, conforme a la doctrina sentada en las citadas Sentencias constitucionales, que «no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resultan justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal.» (el subrayado es nuestro).

En línea con lo anterior, 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 autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio).

Concretamente, la Sentencia 50/1999, de 6 de abril establece:

“Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24) en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamenta jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y «a sensu contrario» STC 13/1988)” (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, el artículo 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía 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 artículo 40 del Estatuto de Autonomía plasma la obligación de publicación de las normas, al establecer:

"1. Las leyes aprobadas por la Asamblea serán promulgadas en nombre del Rey por el Presidente de la Comunidad, que ordenará su publicación en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid" y en el "Boletín Oficial del Estado", entrando en vigor al día siguiente de su publicación en aquél, salvo que en las mismas se disponga otra cosa.

2. Los reglamentos aprobados por el Gobierno serán publicados, por orden del Presidente del Gobierno, en el "Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid" y, en su caso, en el "Boletín Oficial del Estado".

Más específicamente, los artículos 82, 84 y 85 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983) se dedican al Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, creado mediante Decreto 13/1983, de 16 de junio, como medio oficial de publicación de las disposiciones y actos de los órganos de la Comunidad de Madrid.

La regulación de la edición electrónica y de la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid viene amparada por la normativa expuesta. Actualmente, dicha materia es objeto de regulación en 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 lo sucesivo, Decreto 2/2010) y cuya derogación se pretende con el Decreto proyectado.

Con base en lo anterior, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada. Dicha competencia debe recaer en el Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1/1983.

La articulación del Proyecto pretende realizarse por medio de Decreto, al amparo de lo establecido en el artículo 50, apartado 2, de la Ley 1/1983.

Tercera- Tramitación.

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 52/2021).

Igualmente, debe tenerse en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60, dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado por la Gerencia del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid una Memoria del análisis de impacto normativo, fechada el 23 de agosto de 2022, calificada como “*ejecutiva*”, en consonancia con las previsiones recogidas en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Se acompañan, asimismo, al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de fechas 26 de abril de 2022 y 20 de julio de 2022, elaboradas con carácter previo al momento en que se ha procedido a recabar los informes preceptivos y facultativos y a someter el Decreto proyectado al trámite de audiencia e información pública.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la Memoria del análisis de impacto normativo permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia “*responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo*”. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Constan los informes a que se refiere el artículo 7, apartado 3, letra c), del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003,

de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 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.

Asimismo, constan, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el Informe 45/2022, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado 4, del Decreto 52/2021 y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8, apartado 5, del referido Decreto.

En aplicación del artículo 4, apartado 3, del Decreto 52/2021, el Proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

En aplicación del artículo 8, apartado 1, del Decreto 52/2021, se han solicitado los siguientes informes facultativos: el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano –Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-; el informe del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad; y el informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia –Consejería de Familia, Juventud y Política Social-.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 2, de la Ley 10/2019 y en el artículo 9 del Decreto 52/2021, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información públicas, por un plazo de quince días hábiles -concretamente, en el período comprendido entre el 22 de julio y el 12 de agosto de 2022- no habiéndose presentado alegaciones, según se indica en la Memoria del análisis de impacto normativo. No se ha sustanciado el trámite de consulta pública recogido en el artículo 5

del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 3, de la Ley 10/2019, al no tener la norma proyectada, según consta en la Memoria del análisis de impacto normativo, un impacto significativo en la actividad económica y no imponer obligaciones relevantes para los destinatarios.

Quinta. - Análisis del contenido.

Procede a continuación analizar el Proyecto de Decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 - en adelante, Directrices-.

Respecto al **título**, de conformidad con la Directriz 6, se ha identificado correctamente como “*Proyecto de Decreto*”.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las Directrices 12 y 13.

No obstante, se debe completar la referencia a las competencias de la Comunidad de Madrid con una mención a las contenidas en el artículo 26, apartado 1.1 y en el artículo 27, apartado 2 del Estatuto de Autonomía, en consonancia con lo establecido en la Memoria del análisis de impacto normativo.

Se indica que el Decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedaría suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

No obstante, se sugiere incidir en la justificación del principio de necesidad y eficacia, así como del principio de eficiencia, incluyendo una referencia a las circunstancias previstas en el artículo 2, apartados 2 y 7, del Decreto 52/2021.

Asimismo, y en concreta referencia al principio de transparencia, se indica en el Proyecto que el mismo se adecua a dicho principio, “*al haberse realizado el trámite de audiencia e información públicas; igualmente será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia*”. A este respecto, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, “una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”.

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código 30/63 Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

En otro orden de cosas, en el párrafo primero de la parte expositiva se indica que *“el artículo 40 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid dispone que el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid es el medio de publicación de las leyes de la Asamblea y de los reglamentos aprobados por el Gobierno, así como de otros actos previstos en su artículo 47 y su disposición transitoria segunda”*.

Sin embargo, dicha previsión no resulta precisa, puesto que el artículo 40 se limita a plasmar la obligación de publicar las leyes y los reglamentos autonómicos, pero no contiene ninguna mención a la publicación de los actos a los que se refieren el artículo 47 o la Disposición Transitoria segunda del Estatuto de Autonomía, por lo que convendría reformular la redacción.

Asimismo, sería deseable que la expresión *“leyes de la Asamblea”* se sustituyera por la referida a *“leyes aprobadas por la Asamblea”*.

En el párrafo cuarto, se sugiere que se incluya una referencia al Real Decreto 203/2021, a fin de delimitar con mayor precisión el marco normativo.

En el mismo párrafo, debe revisarse la puntuación y, en particular, el punto y seguido que da paso al último inciso (*“de conformidad, asimismo, y en ejecución de lo dispuesto en el artículo 131 (...)”*), para dotar de la debida coherencia sintáctica al texto proyectado.

En el párrafo quinto de la parte expositiva, se alude la necesidad de mantener la correspondencia entre la nomenclatura publicada en el Boletín Oficial y la aplicada en el direccionamiento a *“la página o sitio o Sede Electrónica del Boletín Oficial”*. Se sugiere suprimir las menciones a *“la página o sitio”* por razones de precisión terminológica y por coherencia con la denominación utilizada en el articulado del Proyecto y en la normativa básica aplicable.

En el párrafo décimo, en el que se hace una enumeración de los informes solicitados durante la tramitación del Proyecto, debiera clarificarse que *“los informes de*

la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, del Consejo Regional de Mayores y del Consejo Asesor de Personas con Discapacidad' son de carácter facultativo.

Por otra parte, debiera sustituirse la referencia al informe del Consejo Regional de Mayores por una mención al informe de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia puesto que el informe que obra incorporado en el expediente y en el que se plasman las sugerencias del referido Consejo ha sido emitido por la indicada Dirección General.

En cuanto a la **parte dispositiva**, conviene anticipar que el Decreto proyectado tiene por objeto, como resulta de su artículo 1, la regulación de la edición electrónica y de la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Ambos aspectos se regulan de manera conjunta y sin una clara distinción en el articulado lo que genera cierta confusión que podría plantear dudas interpretativas en la aplicación de la norma.

En este sentido, sería deseable que la regulación de la edición electrónica y de la sede electrónica se realizase de manera independiente e incluso en Capítulos diferenciados.

Por otra parte, debiera justificarse el motivo por el que en el Proyecto no se alude a la creación de la sede electrónica del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, especialmente, si se tiene en cuenta que el Decreto proyectado deroga en su Disposición Derogatoria única el Decreto 2/2010, en cuyo artículo 4, apartado 1, "*se crea la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*", por lo que deberá clarificarse este extremo e incluir, en su caso, en el Proyecto una mención a la creación de la sede electrónica.

Hechas las anteriores precisiones, cabe significar que el **artículo 4** regula la sede y la publicación de la edición electrónica, con identificación de la dirección electrónica de referencia, de su titular, del ámbito de aplicación y del órgano encargado de la gestión y de los servicios puestos a disposición de la sede electrónica, de conformidad con lo señalado en el artículo 10 del Real Decreto 203/2021.

No obstante, debe tenerse en cuenta la obligación de identificar en el Proyecto, en su caso, las direcciones electrónicas de las sedes electrónicas que ya estén asociadas a la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el artículo 10, apartado 2, letra b), del Real Decreto 203/2021.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el contenido de la sede deberá acomodarse, al menos, a los requisitos establecidos en el artículo 11 del Real Decreto 203/2021, por lo que, razones de seguridad jurídica, hacen aconsejable que se delimite en el Proyecto dicho contenido, con sujeción al indicado precepto.

Asimismo, sería conveniente que con relación a la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se incluyera una mención expresa a la responsabilidad del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid en relación con la integridad, la veracidad y la actualización de la información y de los servicios de su competencia a los que pueda accederse a través de la sede electrónica, en consonancia con lo establecido en el artículo 38, apartado 2 de la Ley 39/2015 y en el artículo 12, apartado 1, del Real Decreto 203/2021, puesto que únicamente se alude en el Proyecto a la responsabilidad respecto a la autenticidad, integridad e inalterabilidad del contenido de la edición electrónica (art. 5).

Concretamente, el artículo 38, apartado 2, de la Ley 39/2015 dispone que *“el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma”*.

En términos similares, el artículo 12, apartado 1, del Real Decreto 203/2021 declara que *“el titular de la sede electrónica y, en su caso, de la sede electrónica asociada, será responsable de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios de su competencia a los que pueda accederse a través de la misma”*.

En el **artículo 5**, apartado 2, se señala que *“corresponde al Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid garantizar la autenticidad,*

integridad e inalterabilidad del contenido de la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, a través de los sistemas de firma regulados en la normativa autonómica aplicable a la materia y con sujeción a los requisitos que se establezcan en la regulación del Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica”.

Con relación a la obligación del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de garantizar la autenticidad, integridad e inalterabilidad del contenido de la edición electrónica a través de los sistemas de firma regulados en la normativa autonómica aplicable, urge advertir que la redacción proyectada no asegura la sujeción a las previsiones contenidas a este respecto en la normativa dictada por el Estado con carácter básico.

Así, el artículo 15, apartado 2, del Real Decreto 203/2021 declara cuanto sigue:

“Las Administraciones Públicas podrán utilizar los siguientes sistemas para su identificación electrónica y para garantizar el origen e integridad de los documentos electrónicos:

- a) Sistemas de identificación de las sedes electrónicas y sedes electrónicas asociadas.
- b) Sello electrónico basado en un certificado electrónico cualificado y que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica.
- c) Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada.
- d) Firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas” (el subrayado es nuestro).

Sin embargo, la normativa autonómica actualmente aplicable en la materia viene dada por lo establecido en 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 (en adelante, Decreto 94/2006) y en 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 (en lo sucesivo, Decreto 175/2002).

Dichas normas son anteriores a las contenidas en la normativa básica estatal actualmente vigente y más específicamente, al Real Decreto 203/2021 y no han sido objeto de la pertinente adaptación.

Así se desprende de la parte expositiva 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 (en lo sucesivo, Proyecto de Decreto de Administración electrónica), actualmente en tramitación, que declara:

“Entre las disposiciones normativas autonómicas hay que destacar 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, y 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.

Estas normas se vieron profundamente afectadas por la entrada en vigor de la normativa dictada en virtud de la competencia legislativa exclusiva estatal, así como las de carácter básico aplicables a la materia. En un primer momento, por la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, y, en la actualidad, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que se han configurado como la piedra angular para la incorporación de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas a la actividad administrativa y a las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas. Como consecuencia de ello, y aunque gran parte de su regulación se puede entender tácitamente modificada o derogada, lo cierto es que esta normativa autonómica no ha sido expresamente derogada, ni su ámbito objetivo de regulación actualizado en ninguna otra norma.

Esta necesidad de actualización de la normativa autonómica debe tener en cuenta también la evolución de marco normativo de referencia, que se ha concretado, principalmente, por la entrada en vigor de la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, así como el 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. Ambas normas han definido con precisión las características y requisitos básicos de las relaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, permitiendo que éstas puedan regular en sus ámbitos competenciales las singularidades organizativas, funcionales y tecnológicas que les sean propias, así como adaptar la normativa existente a los cambios introducidos por las mencionadas normas. Además, hay que mencionar el Real Decreto 311/2022 de 23 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, Esquema Nacional de Seguridad), así como el Real decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (en adelante, Esquema Nacional de Interoperabilidad)” (el subrayado es nuestro).

Como consecuencia de la falta de adaptación normativa de los Decretos 94/2006 y 175/2002, el Proyecto de Decreto de Administración electrónica ha optado por su derogación, sin que las previsiones del indicado Proyecto puedan aplicarse a la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid al haber quedado excluido de su ámbito de aplicación de conformidad con lo señalado en su Disposición Adicional única.

En este contexto, urge hacer una llamada de atención sobre las circunstancias señaladas de modo que se hagan los ajustes necesarios en la normativa autonómica aplicable, a fin de garantizar el origen e integridad de la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid con sujeción a lo señalado en el artículo 15 del Real Decreto 203/2021.

Por otra parte, en el artículo 5, apartado 3, se determina que “*los ciudadanos podrán verificar el cumplimiento de estas exigencias mediante aplicaciones estándar o,*

en su caso, mediante las herramientas informáticas de la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid’.

En este punto, sería deseable que se concretase el alcance de la expresión “*estas exigencias*”, de modo que se pueda determinar si con la misma se pretende hacer referencia a la garantía de autenticidad, integridad e inalterabilidad del contenido de la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 16, apartado 1, del Real Decreto 203/2021, “*la Administración General del Estado dispondrá de una plataforma para la verificación de la vigencia y del contenido de los certificados cualificados admitidos en el sector público. El sistema deberá permitir que tal verificación se pueda llevar a cabo de forma libre y gratuita, para el sector público*”.

El **artículo 6** determina que “*la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se realizará conforme a los principios de accesibilidad universal y usabilidad para todos los ciudadanos, de acuerdo con las normas establecidas al respecto, utilizando estándares abiertos con una constante adaptación tecnológica*”.

Por razones de técnica normativa, se sugiere suprimir la coma existente entre las expresiones “*edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” y “*se realizará conforme a los principios (...)*”. La misma apreciación es extensible al artículo 7, apartado 2 (“*La edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, deberá estar accesible en su sede electrónica (...)*” y apartado 3 (“*(...) y demás puntos que se habiliten al efecto, por la Administración de la Comunidad de Madrid*”).

El **artículo 7**, apartado 2, declara que “*la edición electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, deberá estar accesible en su sede electrónica en la fecha que figure en la cabecera del ejemplar diario, salvo que ello resulte imposible por circunstancias extraordinarias de carácter técnico*”.

A este respecto, deberá tenerse en cuenta que, conforme al artículo 11, apartado 1, letra g), del Real Decreto 203/2021, el contenido mínimo de la sede electrónica incluye

la “*información acerca de cualquier incidencia técnica que acontezca e imposibilite el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, así como de la ampliación del plazo no vencido que, en su caso, haya acordado el órgano competente debido a dicha circunstancia*”, por lo que de producirse las referidas incidencias, deberá informarse en la sede electrónica acerca de las mismas.

En la **Disposición Adicional segunda**, se sugiere completar la redacción con una remisión a lo establecido en la normativa aplicable en materia de protección de datos.

La **Disposición Final primera** del Proyecto “*habilita al titular de la consejería competente en la materia para que dicte cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente decreto*”.

A propósito de la habilitación en favor de los titulares de las Consejerías, procede traer a colación la doctrina de esta Abogacía General contenida, entre otros, en su informe de 19 de diciembre de 2016, en el que se indica cuanto sigue:

“Determinado que es al Gobierno de la Comunidad de Madrid, al que le corresponde la potestad reglamentaria originaria, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad reglamentaria pueda ser ulteriormente conferida a los Consejeros, por lo que la potestad reglamentaria que ostentan los mismos debe calificarse como derivada o por atribución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero -referida al ámbito estatal pero que puede igualmente ser aplicada al ámbito autonómico- manifiesta que “*(...) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria de ser originaria (art. 97 CE), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares*”.

A los Consejeros, además de ostentar una potestad reglamentaria derivada o por atribución, el artículo 41, letra d), de la citada Ley 1/1983, les reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria “*en la esfera de sus atribuciones*”, así como la potestad de “*dictar*

circulares e instrucciones”, pero sólo pueden ejercer esa potestad reglamentaria cuando otra disposición se la atribuya con carácter singular y para materias concretas, constitutivas de una simple competencia de atribución (STC 185/1995, de 14 de diciembre), no pudiendo ejercerla con base exclusivamente en dicha norma legal –el art. 41 de la Ley 1/1983-.

Las atribuciones normativas de potestad reglamentaria a autoridades distintas del Gobierno tienen, por tanto, límites rigurosos que deben respetarse: debe tratarse de una habilitación expresa, para la regulación de materias concretas y singulares” (el subrayado es nuestro).

Sobre esta cuestión, nos remitimos también al criterio que viene sosteniendo esta Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y de 21 de mayo de 2012, y de 11 de junio de 2013, y en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Sin perjuicio de lo anterior, se sugiere, por razones de seguridad jurídica, que se concrete la materia que permite identificar al titular de la Consejería competente para realizar el desarrollo normativo.

La **Disposición Final segunda** se refiere a la entrada en vigor de la norma conforme a lo prescrito por la Directriz 43.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe

Beatriz Álvarez Herranz

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR. -**