

A.G.- 89/2022

S.G.C.- 168/2022

SJ.- 188/2022

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 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.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 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.- Con fecha 23 de agosto de 2022, ha tenido entrada en la Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, 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.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 19 de agosto de 2022, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, 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).

-Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de fecha 19 de agosto de 2022. Se acompañan otras anteriores de fecha 31 de mayo y 5 de julio de 2022.

-Informe 50/2022, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, emitido el 14 de junio de 2022, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

-Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de la Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 9 de junio de 2022.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 3 de junio de 2022.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 3 de junio de 2022.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de fecha 16 de junio de 2022, en el que se recogen las observaciones realizadas por la Delegación de Protección de Datos de dicha Consejería, en fecha 3 de junio de 2022, y por la Subdirección General de Análisis y Organización, en fecha 10 de junio de 2022.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Economía, Empleo y Hacienda, de 16 de junio de 2022, adjuntando informe de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial, fechado a 9 de junio de 2022.

-Escrito de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de fechas 8 de junio de 2022, así como observaciones formuladas por parte de la entidad Canal de Isabel II, S.A., de fecha 7 de junio de 2022 y por la Dirección General de Descarbonización y Transición Energética, de fecha 8 de junio.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar observaciones al texto del Proyecto:

-Administración Local y Digitalización, de 17 de junio de 2022.

-Sanidad, de 13 de junio de 2022.

-Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía del Gobierno, de 10 de junio 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:

-Transportes e Infraestructuras, de 10 de junio de 2022.

-Cultura, Turismo y Deporte, de 6 de junio de 2022.

-Oficio de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano –Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de fecha 17 de agosto de 2022, en el que se hace constar que el contenido del Decreto proyectado, no tiene encaje en el ámbito definido en el artículo 4, letra g), del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los criterios de calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid, por lo que no se considera necesario emitir informe.

-Observaciones de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid –Consejería de Administración Local y Digitalización-, al Proyecto de Decreto, suscrito por la Consejera Delegada, de fecha 13 de junio de 2022.

-

-Resolución del Director General de Transparencia y Atención al Ciudadano por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Proyecto de decreto, de fecha 6 de julio de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido

Según resulta de su artículo 1, la finalidad perseguida por este Proyecto es *“actualizar y adaptar la normativa de la Comunidad de Madrid a la normativa básica del Estado en determinadas cuestiones relacionadas con el ámbito material de la administración electrónica”*, añadiendo su apartado 2 que *“Asimismo, se pretende racionalizar la operativa y funciones del órgano competente para la gestión y dirección del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid”*.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por diecinueve artículos, una Disposición adicional, una Disposición derogatoria y tres Disposiciones finales.

Pues bien, según acabamos de señalar, el objeto del texto proyectado es doble. Así, mientras que el capítulo II (artículos 3-7) y el capítulo III (artículos 8-12) vienen referidos a actualizar y adaptar la normativa de la Comunidad de Madrid a la normativa básica del Estado en materia de Administración electrónica; el capítulo IV (artículos 13-18) y el capítulo V (artículo 19) tienen por objeto regular la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid, así como el procedimiento para la publicación, modificación y eliminación de contenidos en este Portal.

En este sentido, podemos afirmar que la naturaleza de las disposiciones incluidas en el Proyecto viene condicionada por este mencionado doble objeto o finalidad perseguida. Así, debemos entender que la regulación contenida en los capítulos II y III responde a la naturaleza propia de un reglamento ejecutivo, mientras que las normas contenidas en los capítulos IV y V han de considerarse meramente organizativas en la medida en que carecen de efectos *ad extra*.

En este punto, siguiendo los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid nº 17/2019, de 17 de enero; 368/2020, de 8 de septiembre y 462/2020, de 13 de octubre, hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) que resume la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias en los siguientes términos (F.J. 4):

"Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, 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 parcial "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, 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, 19 de Junio de 1.985 y 31 de Octubre de 1.986)".

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 2.003 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, fundamento jurídico 4), 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 Reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados". (El subrayado es propio).

Sin embargo, es evidente que los capítulos IV y V del Decreto proyectados únicamente surtirán efecto en el seno de la Administración autonómica por lo que son plenamente subsumibles en la categoría de reglamentos organizativos.

Sentado lo anterior, procede recordar que según resulta del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, y del artículo 6.1.f) del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 3/1999 y Decreto 105/2018, respectivamente), no es preceptivo el informe de la Abogacía General en relación con los proyectos de disposiciones reglamentarias de carácter meramente organizativo.

En virtud de lo expuesto, no procede que esta Abogacía General entre en el análisis de tales disposiciones, salvo que se solicitara un dictamen al amparo del artículo 4.3 de la meritada Ley 3/1999, con indicación de las cuestiones jurídicas concretas sobre las que se desee realizar la consulta, ajustándose a lo establecido en el artículo 14.2 del Decreto 105/2018.

Segunda.- Marco competencial y régimen jurídico

El artículo 149.1.18.º de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de 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,

atribuyéndole también competencia exclusiva en materia de régimen general de comunicaciones el apartado 21 de este artículo 149.1.

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), 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, así como la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza (en adelante, Ley 6/2020). Más recientemente, 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), desarrolla las referidas leyes 39/2015 y 40/2015 en lo relativo a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público advirtiendo su artículo 1.2 que su ámbito de aplicación se extiende a las Administraciones de las Comunidades Autónomas

En este sentido, 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 26.1, la competencia exclusiva, entre otras, en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* (artículo 26.1.1) y *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”* (artículo 26.1.3), atribuyéndole, en su artículo 27.2, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución, entre otras, 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 este ámbito competencial, la Comunidad de Madrid aprobó el Decreto 175/2002, de 14 de noviembre, por el que se regula la utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración de la Comunidad de Madrid; el Decreto 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 la Orden 66/2020, de 26 de febrero, de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, por la que se regula la organización y funcionamiento

de la Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid "comunidad.madrid" -todos ellos expresamente derogados por el texto proyectado-, y más recientemente el Decreto 1/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Funcionarios Públicos Habilitados de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de Organización, Régimen Jurídico y Funcionamiento, para la asistencia a los interesados en el uso de medios electrónicos, y el Decreto 188/2021, de 21 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración de la Comunidad de Madrid del personal a su servicio y de los participantes en procesos selectivos.

Expuesto lo anterior y habida cuenta de la finalidad del Proyecto examinado (actualizar y adaptar la normativa de la Comunidad de Madrid a la normativa básica del Estado en determinadas cuestiones relacionadas con el ámbito material de la administración electrónica) ha de concluirse que su aprobación encaja en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en materia de procedimiento administrativo.

Por otra parte, 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 tanto, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada, por lo que se refiere a racionalizar la operativa y funciones del órgano competente para la gestión y dirección del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid.

Señalar, por último, que la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, en su artículo 21.g) señala que le corresponde al Consejo de Gobierno aprobar, mediante decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud de su Estatuto de Autonomía.

Puede afirmarse, por tanto, que el rango y naturaleza de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

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.

Visto que el Proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, en los términos anteriormente expuestos, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Al respecto, cabe observar que, en el Derecho de la Comunidad de Madrid no ha aparecido regulado hasta fechas recientes de forma específica el procedimiento aplicable a la elaboración de las normas reglamentarias, por lo que había que recurrir al ordenamiento estatal

a título de Derecho supletorio sin perjuicio de las especialidades de la normativa autonómica en la materia (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española).

No obstante, recientemente, 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, ha dotado de una regulación propia a la elaboración de las disposiciones reglamentarias de carácter general en el ámbito de la Administración autonómica.

De conformidad con la Disposición transitoria única del citado Decreto, “*los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*”. Así, habiéndose iniciado la tramitación del Proyecto normativo que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Igualmente, debemos tener 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 concurren 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 la elaboración por la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de la Memoria ejecutiva de análisis de impacto normativo, fechada el 19 de agosto de 2022, y cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la MAIN permitirá 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 7.3.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 50/2022, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4

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 8.5 del referido Decreto.

En aplicación del artículo 4.3 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.

Consta también, informe de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid -Consejería de Administración Local y Digitalización-, suscrito por su Consejera Delegada, de fecha 13 de junio de 2022.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución del Director General de Transparencia y Atención al Ciudadano, de 6 de julio de 2022, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información públicas, por un plazo de quince días hábiles, desde el 22 de julio hasta el 12 de agosto de 2022, ambos incluidos, sin que se haya recibido ninguna alegación al mismo. No se ha sustanciado el trámite de consulta pública recogida en el artículo 5 del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, al no tener impacto significativo en la actividad económica.

Cuarta.- Análisis del contenido.

Respecto al **título**, de conformidad con la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), 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.

En cualquier caso, se advierte que la referencia que se hace al “Real decreto 4/2010”, deberá hacerse al “Real Decreto 4/2010”. Así mismo, en el expositivo se hace referencia a la actualización del “Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, Decreto 94/2006, de 8 de noviembre, Decreto 175/2002, de 14 de noviembre y Orden 66/2020, de 26 de febrero”, cuando en realidad los tres últimos textos normativos son objeto de derogación expresa por el texto proyectado.

También se indica que el Decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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 (“quedará 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).

En cuanto a la **parte dispositiva**, el Proyecto que se somete a Informe se compone de diecinueve artículos, una Disposición adicional, una Disposición derogatoria y tres Disposiciones finales.

En virtud de los argumentos expuestos en la primera Consideración jurídica de este dictamen, el Proyecto examinado debe calificarse, al menos en parte, como una norma organizativa, por lo que, en lo referido a los preceptos merecedores de dicha calificación – capítulos IV y V-, quedaría dispensado de someterse al informe preceptivo de la Abogacía General ex artículos 4.1.a) de la Ley 3/1999 y 6.1.f) del Decreto 105/2018.

Partiendo de esta premisa, procederemos a examinar a continuación la norma proyectada, refiriéndonos exclusivamente a aquellos aspectos de la misma que requieran de algún tipo de observación.

Con carácter previo es preciso significar que en diversos preceptos del Proyecto de Decreto se reproducen -de manera no siempre exacta- distintos artículos de la Ley 39/2015, la Ley 40/2015, la Ley 6/2020 y el Real Decreto 203/202. A título de ejemplo podemos citar el artículo 5 en el que se establece el contenido y servicios de la sede electrónica.

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su Informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud de la cual:

“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".

En el mismo sentido se recoge el Dictamen 132/2014, de 2 de febrero:

“gran parte de los preceptos del Proyecto son reproducción de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación pero que, sin embargo, no se respeta el orden que el legislador orgánico ha dado a las correspondientes materias. (...). Este modo de abordar la elaboración de una norma reglamentaria es disfuncional. Es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una

de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas.

Debe revisarse el Proyecto para respetar el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico”.

Al hilo de lo expuesto, deben reformularse los preceptos del texto remitido que no sigan el mismo orden sistemático, o no sean reproducción literal o completa de los preceptos originales. En todo caso, el recurso a esta técnica debe orientarse a facilitar la comprensión de la norma.

En este mismo sentido, se recuerda lo previsto en la Directriz 4, que bajo el epígrafe “*Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias*”, dispone: “*No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)*” (el subrayado es nuestro).

Además, se advierte a lo largo del articulado un uso indistinto de mayúsculas y minúsculas por lo que deberá ser revisado el texto remitido en este sentido al objeto de ajustarlo a lo que respecto de esta cuestión se establece en las Directrices y en particular, en su Apéndice a).

En relación con el Capítulo I “Disposiciones generales” (artículos 1y 2) se advierte que en el artículo 2.1.b) cuando se establece el ámbito de aplicación del texto proyectado se utiliza la expresión “*ciudadanos*” -que es la terminología que se utiliza a lo largo del Proyecto remitido-, sin embargo, el expositivo primero se refiere a “*ciudadanos y empresas de la región*”. No existe ningún obstáculo jurídico para ello, toda vez que en la propia Ley 39/2015 y Ley 40/2015, se utilizan las expresiones “*ciudadanos*” y “*ciudadanos y empresas*” de forma indistinta. En este sentido puede advertirse que en el Anexo de la propia Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, aunque se trate de un texto ya derogado, se definía “*Ciudadano*” como “*Cualesquiera personas físicas, personas jurídicas y entes sin*

personalidad que se relacionen, o sean susceptibles de relacionarse, con las Administraciones Públicas”.

En los apartados 2 y 3 del artículo 7 se establece que la actuación del Registro Electrónico General se llevará a cabo *“sin dilación”*, sin embargo, por razones de seguridad jurídica, sería conveniente que se estableciera un plazo determinado para llevar a cabo esta actuación. No obstante ello, se advierte que también la Ley 39/2015, en su artículo 16.2, cuando regula el Registro Electrónico General señala que *“Los asientos se anotarán respetando el orden temporal de recepción o salida de los documentos, e indicarán la fecha del día en que se produzcan. Concluido el trámite de registro, los documentos serán cursados sin dilación a sus destinatarios y a las unidades administrativas correspondientes desde el registro en que hubieran sido recibidas”*.

En cualquier caso, se señala la necesidad de utilizar siempre la misma terminología al referirse a este Registro, pues a lo largo del texto proyectado, incluido este artículo 7, se utiliza indistintamente la denominación de *“Registro Electrónico General”* o *“Registro General Electrónico”*.

En el apartado 3 del artículo 10, podría ser conveniente hacer una referencia a la Orden ETD/465/2021, de 6 de mayo, por la que se regulan los métodos de identificación remota por vídeo para la expedición de certificados electrónicos cualificados, que en su Disposición final primera, advierte que la misma *“se dicta al amparo de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en materia de legislación civil, de telecomunicaciones y de seguridad pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1. 8.ª, 21.ª y 29.ª de la Constitución Española, respectivamente”*.

Lo capítulos IV y V referidos a *“La Comisión de Redacción, Coordinación y Seguimiento del Portal de Internet de la Comunidad de Madrid”* y al *“Procedimiento para la publicación, modificación y eliminación de contenidos”*, como ya se ha advertido en esta informe, han de considerarse meramente organizativos en la medida en que carecen de efectos *ad extra* por lo que según resulta del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999 y del artículo 6.1.f) del Decreto 105/2018, no es preceptivo el informe de esta Abogacía General.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, se acomodan a lo que al respecto se establece en las Directrices 34 y siguientes, si bien, y de acuerdo con el orden que al efecto se establece en la Directriz 42, la Disposición final primera deberá ser la segunda y ésta, la primera.

En virtud de cuanto antecede, procede formular las siguientes

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **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**, sin perjuicio de las observaciones contenidas en este informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico

Ángel Chamorro Pérez

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

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