

A.G.- 47/2020

S.G.C.- 154/2020 S.J.- 148/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, en relación con un **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid para la asistencia en el uso de medios electrónicos y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Con fecha 10 de agosto de 2020, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno 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 en su última versión, así como en sus versiones inicial y sexta.

-Memoria del análisis de impacto normativo, en sus versiones de fecha 26 de junio de 2020, 23 de julio y 6 de agosto de 2020, elaboradas por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.



-Certificado de la Secretaría del Consejo de Gobierno, de fecha 24 de junio de 2020, acreditativo del acuerdo alcanzado en esa misma fecha para la tramitación urgente del Proyecto.

-Informe 37/2020, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de fecha 7 de julio de 2020.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos -Consejería de Hacienda y Función Pública-, de 2 de julio de 2020.

-Informe de la Dirección General de Recursos Humanos -Consejería de Hacienda y Función Pública-, de 10 de julio de 2020.

-Informe de la Dirección General de Función Pública -Consejería de Hacienda y Función Pública-, de 30 de junio de 2020.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-, de 30 de junio de 2020-.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 30 de junio de 2020, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-.

-Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-, relativo al impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de 30 de junio de 2020.

-Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de fecha 4 de agosto de 2020, para su remisión a la Administración General del Estado.



-Oficio de fecha 4 de agosto de 2020, por el que la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, remite a la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea, el informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de la misma fecha, para su comunicación a la Administración General del Estado.

-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:

- ✓ Presidencia, de 6 de julio de 2020.
- ✓ Justicia, Interior y Víctimas, de 6 de julio de 2020.
- ✓ Vivienda y Administración Local, de 7 de julio de 2020.
- ✓ Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 6 de julio de 2020.
- ✓ Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 6 de julio de 2020.
- ✓ Ciencia, Universidades e Innovación, de 3 de julio de 2020.
- ✓ Cultura y Turismo, de 1 de julio de 2020.

-Observaciones al Proyecto formuladas por las Secretarías Generales Técnicas, en las fechas que se indican seguidamente:

- ✓ Economía, Empleo y Competitividad, de 1 de julio de 2020.
- ✓ Hacienda y Función Pública, de 13 de julio de 2020.
- ✓ Sanidad, de 8 de julio de 2020.
- ✓ Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 13 de julio de 2020.
- ✓ Educación y Juventud, de 8 de julio de 2020.

-Observaciones realizadas en relación con el texto proyectado por la Dirección General de Sistemas de Información y Equipamientos Sanitarios del Servicio Madrileño de Salud, de fecha 2 de julio de 2020.



-Observaciones formuladas a propósito del Proyecto por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, de fecha 3 de julio de 2020.

-Resolución de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de fecha 23 de julio de 2020, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el Decreto proyectado.

-Publicación del trámite de audiencia e información pública en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, con fecha 24 de julio de 2020.

-Alegaciones presentadas en relación con el Decreto proyectado por D.^a Zaida Sampedro Préstamo, en fecha 4 de agosto de 2020.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de fecha 6 de agosto de 2020.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El Decreto proyectado tiene una doble finalidad pues, de una parte, crea el Registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid y, de otra, aprueba el Reglamento por el que ha de regirse la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de dicho Registro.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por dos artículos, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. A continuación, se inserta el Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento del Registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid, que consta de diecisiete artículos y de un Anexo.



Segunda.- Marco competencial y cobertura legal.

El artículo 149, apartado 1, regla 18ª, de la Constitución Española, reconoce la competencia exclusiva del Estado en relación con *"las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas"*.

Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 132/2018, de 13 de diciembre, en su Fundamento Jurídico cuarto, dicho título competencial *«permite establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24)»*. Tales bases *«no pueden alcanzar un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo»* (STC 130/2013, FJ 6).

En el mismo sentido, procede traer a colación la doctrina de esta Abogacía General, plasmada, entre otros, en su Informe de 10 de mayo de 2011, en virtud de la cual, se ha venido sosteniendo que las bases han de ser, en cuanto a su contenido, un común denominador normativo para el conjunto del Estado. Deben fijar los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, como expresión de la unidad de éste y con especial atención a aspectos más estructurales que coyunturales. Asimismo, es consustancial a las bases la idea de estabilidad, sin que, por lo demás, puedan descender a regulaciones de detalle. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que *"el ámbito de lo básico, desde la perspectiva material, incluye las determinaciones que*



aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate y, con ello, una orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad en todo aquello que el legislador considera en cada momento aspectos esenciales de dicho sector material” (por todas, STC 223/2000, de 21 de septiembre).

En consonancia con lo anterior, las bases no pueden agotar el entero espacio normativo del ámbito regulado. Han de permitir la introducción de las peculiaridades que cada Comunidad Autónoma estime oportunas, dentro del ámbito de competencias estatutariamente asumido. No resulta posible, pues, que las bases estatales vacíen de contenido las competencias autonómicas en una determinada materia, mediante la imposición de un régimen uniforme que no permita, a partir de lo considerado por el Estado como básico, la instrumentación de opciones diversas. En sentido contrario, tampoco las Comunidades Autónomas, al dictar sus disposiciones de desarrollo de la normativa básica estatal, pueden invadir el ámbito previamente reservado al Estado por ésta.

Con fundamento en dicho título competencial –artículo 149, apartado 1, regla 18ª de la Constitución Española-, se aprobó la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que regula la asistencia a los interesados en el uso de medios electrónicos (art. 12) y reconoce de forma expresa el derecho de quienes tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas a “*ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas*” (art. 13, letra b)).

En particular, el indicado artículo 12 dispone:

“1. Las Administraciones Públicas deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.

2. Las Administraciones Públicas asistirán en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 que así lo soliciten, especialmente en lo referente a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas.



Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

3. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones.

En este registro o sistema equivalente, al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros” (el subrayado es nuestro).

Como puede apreciarse, el precepto transcrito obliga a las Comunidades Autónomas a mantener actualizado un registro o sistema equivalente en el que consten los funcionarios habilitados para prestar asistencia -a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14- en el uso de los medios electrónicos referidos a la identificación y firma electrónica.

Asimismo, el artículo 27, apartado 1, de la Ley 39/2015 declara que las Administraciones Públicas deberán “*mantener actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas que deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación. En este registro o sistema equivalente constarán, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros*”.

Conforme a la Disposición Final séptima de la Ley 39/2015, en la redacción dada a la misma por la Disposición Final sexta del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de



medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales (en lo sucesivo, Real Decreto-ley 27/2020), las previsiones relativas al Registro de empleados públicos habilitados producirán efecto a partir del 2 de abril de 2021.

Por su parte, el artículo 26, apartado 1.1, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid 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

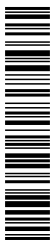


exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes 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, fundamento 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 Estatuto de Autonomía también atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de *"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia"* (art. 26.1.3).

A su vez, 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 (...)"*.

Así pues, con fundamento en estos títulos competenciales y en el marco establecido por la Ley 39/2015, 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, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, 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 ordenamiento de la Comunidad de Madrid, no se encuentra regulado, de una manera completa y cerrada, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia.



El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- 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 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley 50/1997), que resultan de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” (el énfasis es añadido).

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo, (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales” (el énfasis es añadido).



Asimismo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, debe tenerse presente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, 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 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 Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, una Memoria del análisis de impacto normativo, cuyo contenido se ajusta, en líneas generales, a lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la indicada Memoria (en lo sucesivo, Real Decreto 931/2017).

No obstante, cabe significar que deberá incorporarse en la Memoria, en relación con los principios de buena regulación, una mención expresa a la razón de interés general en la que se funda la norma, así como una explicación de su adecuación al principio de proporcionalidad, en virtud del cual la iniciativa debe contener la regulación imprescindible



para atender la necesidad a cubrir, de conformidad con lo señalado en el artículo 2, apartado 1, letra a), punto 2º, del Real Decreto 931/2017); una referencia a la vigencia de la norma, según requiere el artículo 2, apartado 1, la letra b); así como, una mención a las circunstancias que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/1997, han justificado que, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, se haya acordado la tramitación urgente del procedimiento, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, letra i), punto 4º, del indicado Real Decreto.

Consta el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, 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, Familias y Natalidad, 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, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, 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 LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Se han recabado los informes de la Dirección General de Presupuestos, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, objeto de prórroga automática en virtud de lo señalado en el artículo 51 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, rigiéndose su aplicación por lo dispuesto en el Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid de 2019 para el año 2020; el informe de la Dirección General de Recursos Humanos, con base en el artículo 9 del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Función Pública



(en adelante, Decreto 272/2019); y el informe de la Dirección General de Función Pública, al amparo de lo contemplado en el artículo 11 del Decreto 272/2019.

No se ha aportado, sin embargo, el informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, requerido 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 (en lo sucesivo, Decreto 85/2002), pese a que en el Anexo se incorpora un modelo normalizado para la prestación del consentimiento del ciudadano en relación con su identificación y firma por empleado público habilitado. En este sentido, si bien, la unidad impulsora del Proyecto es la indicada Dirección General, sería deseable que se incorporase al expediente el mencionado informe.

Asimismo, se aporta el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, a que se refiere el artículo 26, apartado 9, de la Ley del Gobierno.

En cuanto al trámite de audiencia e información pública, de conformidad con el artículo 26, apartado 6, de la Ley del Gobierno, el Proyecto, según se refleja en la Memoria, ha sido publicado en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid.

No se ha cumplimentado el trámite de consulta pública, en consonancia con lo señalado en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y en el artículo 26, apartado 2 y en el artículo 27, apartado 2, de la Ley del Gobierno.

Del Proyecto de Decreto, se ha dado traslado a la Administración General del Estado, con base en la Disposición Adicional segunda, de la Ley 39/2015.

En aplicación del artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, el Proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías.



En cumplimiento del artículo 26, apartado 5, de la Ley del Gobierno, ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

Cuarta.- Análisis del contenido.

El **título** se identifica como “*Proyecto de Decreto*”, 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 lo sucesivo, Directrices).

El título del Proyecto alude tanto a la creación del Registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid para la asistencia a los interesados en el uso de medios electrónicos, como a la aprobación del Reglamento por el que debe regirse su organización, su régimen jurídico y su funcionamiento. Sin embargo, el contenido del texto proyectado parece tener un alcance mayor, pues en él se definen aspectos que exceden del régimen jurídico y de la organización y funcionamiento del Registro, como pudiera ser la definición del régimen aplicable a las notificaciones electrónicas, a la expedición de copias auténticas o al sistema de cita previa.

Se recuerda, en tal sentido, que la Directriz 7 señala, en cuanto a la “*nominación*” de las disposiciones normativas, *que “deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma, indica su objeto y finalidad, así como las competencias en cuyo ejercicio se dicta, de conformidad con la Directriz 12, si bien, sería deseable que se incorporase una mención expresa al artículo 21, letra g), de la Ley 1/1983 en que se fundamenta la habilitación del Consejo de Gobierno para dictar la norma proyectada.



Asimismo, hace referencia a la tramitación seguida para la elaboración de la norma y enumera los informes recabados, en consonancia con lo establecido en la Directriz 13.

El Proyecto incluye una justificación relativa a la sujeción de la norma a los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015, 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).

Ahora bien, la necesidad del Proyecto *“se justifica por la entrada en vigor de este texto normativo el día 2 de abril de 2021, al disponerlo así la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en su redacción dada por la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto”*.

A la vista de la redacción proyectada, deberá clarificarse la necesidad a la que obedece el Decreto proyectado, la cual no puede venir dada por la entrada en vigor del propio texto cuya aprobación se pretende.

En relación con el **apartado I** de la parte expositiva, sería conveniente su reformulación, a fin de clarificar su exposición y suprimir los párrafos justificativos, más propios de la Memoria del análisis de impacto normativo, que de un texto normativo. En este punto se ha de tener en cuenta la Directriz 12 que, respecto al contenido de la parte expositiva, señala que *“se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”*.



En otro orden de cosas, en el párrafo tercero, del apartado I, de la parte expositiva, se alude a que la asistencia en el uso de medios electrónicos debe garantizarse especialmente en los servicios *“relativos a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico y obtención de copias auténticas”*. Sin embargo, por coherencia con la literalidad del artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015, se sugiere que se sustituya la expresión *“registro electrónico”*, por la de *“registro electrónico general”*.

Al tiempo, urge advertir que la expresión *“el mandato general de asistir a los ciudadanos en todos aquellos trámites, gestiones o procedimientos que así lo precisen, va referido, en exclusiva, a los sujetos que no estando obligados a relacionarse por medios electrónicos con la Administración, desean hacerlo pero carecen de medios para ello (...)”* no resulta precisa, pues el artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015, en su primer párrafo, prevé que las Administraciones Públicas asistan en el uso de medios electrónicos a los interesados no incluidos en los apartados 2 y 3 del artículo 14 *“que así lo soliciten”*, sin hacer alusión a la circunstancia de carecer de tales medios, siendo éste un presupuesto que, por el contrario, sí se exige en su párrafo segundo, al referirse a la identificación o firma electrónica en el procedimiento que puede realizar un funcionario público habilitado para ello. Asimismo, debemos recordar que el artículo 13, letra b), de la precitada Ley 39/2015 reconoce a *“Quienes de conformidad con el artículo 3, tienen capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas”*, el derecho *“a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas”*.

Se recomienda, en consecuencia, acomodar la redacción a tales postulados.

En el párrafo quinto, se indica que *“la Ley 39/2015, de 1 de octubre, dispone el mandato para las Administraciones Públicas de asistir a través de los empleados públicos que serán habilitados a tal efecto, a todos aquellos ciudadanos que declaren formalmente que carecen de medios electrónicos suficientes y que soliciten y consientan, de forma expresa, ser asistidos por dichos empleados públicos para que suplan esa insuficiencia tecnológica, haciendo uso de las firmas electrónicas con las que la Administración dota a estos últimos”*.



A propósito de dicha previsión, cabe significar que la Ley 39/2015, vincula la habilitación para la asistencia en el uso de medios electrónicos, en los procedimientos de identificación y firma, a los empleados públicos que gozan de la condición de funcionarios, no siendo extensible dicha habilitación a otras categorías de empleados públicos.

En este sentido, el párrafo segundo del apartado 2, y el apartado 3, del artículo 12 de la Ley 39/2015 prevén cuanto sigue:

“(…) Asimismo, si alguno de estos interesados no dispone de los medios electrónicos necesarios, su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que el interesado que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario y preste su consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

3. La Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro, u otro sistema equivalente, donde constarán los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo. Estos registros o sistemas deberán ser plenamente interoperables y estar interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones” (el subrayado es nuestro).

Por tanto, parece que la voluntad del legislador es que sólo el personal de la Administración Pública que goza de la condición de funcionario público pueda realizar las funciones de identificación y firma de aquellos interesados que no dispongan de los medios electrónicos suficientes.

En otro caso, el legislador habría utilizado la expresión “*empleados públicos*”, a la que se recurre en otros preceptos de la Ley 39/2015 (art. 13, letra e); art. 14, letra e); art. 41, apartado 1, letra b)).

En consecuencia, si el artículo 12 de la Ley 39/2015, en sus apartados 2 y 3, únicamente se refiere al personal funcionario, debe entenderse que la voluntad del



legislador es que dicho personal sea el encargado de realizar las funciones de identificación y firma a que se refiere el citado precepto.

Dicha conclusión no resulta desvirtuada por lo establecido en la Disposición Final séptima de la Ley 39/2015 al señalar que *“las previsiones relativas al (...) registro de empleados públicos habilitados, (...) producirán efectos a partir del día 2 de abril de 2021”*, puesto que la denominación conferida al Registro en dicho precepto no es suficiente para alterar las previsiones del artículo 12, en las que de forma expresa se hace constar que las funciones de identificación y firma electrónica de los interesados que carecen de medios electrónicos deben ser realizadas por un funcionario público.

La necesidad de que las funciones de identificación y firma a que venimos haciendo referencia sean desempeñadas por funcionarios públicos es corroborada por el Dictamen del Consejo de Estado núm. 275/2015, de 29 de abril, emitido en relación con el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Por su parte, el artículo 26 ("asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados") establece en su tercer apartado que "la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales mantendrán actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en este artículo y que deberá ser plenamente interoperable y estar interconectado con los de las restantes Administraciones Públicas a los efectos de comprobar la validez de la citada habilitación", a lo que añade que "en este registro, al menos, estarán inscritos todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros".

La previsión de la existencia de tal registro puede encontrarse en el vigente artículo 22 de la Ley 11/2007 ("Identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público"), según el cual "cada Administración Pública mantendrá actualizado un registro de los funcionarios habilitados para la identificación o autenticación regulada en este artículo". La diferencia entre el régimen vigente y el artículo proyectado radica en la imposición a todas las Administraciones del deber de inscribir en estos registros no ya a los funcionarios habilitados, sino también, al menos, a "todos los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros". Una norma de este alcance parece, de nuevo, rebasar la regulación que con carácter básico puede establecer el Estado en este ámbito, al



amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución. La previsión con carácter básico de la existencia de esos registros de funcionarios habilitados puede ciertamente tener cobertura en la habilitación al Estado para establecer normas que garanticen el tratamiento común de los ciudadanos ante las diferentes Administraciones Públicas; pero esa garantía no alcanza a imponer la inscripción en un registro específico de todos los funcionarios de una determinada unidad administrativa, presten o no el servicio comentado a los ciudadanos” (el subrayado es nuestro).

Igualmente, en apoyo de lo expuesto, procede traer a colación el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña núm. 23/2015, de 17 de diciembre, en el que se analiza la posible inconstitucionalidad del artículo 12, apartado 3, y del artículo 27, apartado 1, de la Ley 39/2015:

“En primer término, tal como hemos indicado en la letra A) del presente apartado 1, el Estado invoca como título competencial el artículo 149.1.18 CE, tanto respecto a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas como del procedimiento administrativo común, y hemos argumentado, en cuanto a la regulación de los registros electrónicos de apoderamientos, las razones que, en nuestra opinión, han llevado al legislador a ubicar aquel precepto en la Ley 39/2015, sobre procedimiento administrativo común. Pues bien, aquella argumentación es aplicable, también, a estos dos preceptos, y nos remitimos a ella en aras de la brevedad.

En segundo término, la mera previsión de un registro, o sistema equivalente, se configura en último lugar como una garantía de los propios interesados en el procedimiento, con independencia de cuál sea la administración pública ante la que actúan, y, por consiguiente, el Estado puede establecer con carácter básico un tratamiento común de los administrados ante las administraciones públicas.

Efectivamente, en el supuesto del artículo 12.3 LPACAP, observamos, de una simple lectura de la totalidad del precepto, que la previsión del registro mencionado se realiza para garantizar meramente la asistencia técnica mínima y necesaria a fin de que los administrados «pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y las aplicaciones que en cada caso se determinen» (apdo. 1) y, de forma especial, se prevé dicha asistencia a dos clases de interesados especialmente «vulnerables» al uso de los medios electrónicos. Por un lado, nos encontramos con aquellos



interesados que no están incluidos en el artículo 14.2 y 3, siempre que lo soliciten, y solo a los efectos de la identificación y la firma electrónica, presentación de solicitudes a través de registro electrónico general y obtención de copias auténticas, y se incluyen, entre otros, aquellos que no sean personas jurídicas, entidades sin personalidad jurídica, profesionales a los que se requiere colegiación obligatoria (incluidos notarios y registradores de la propiedad y mercantiles) o personas que por su capacidad económica, técnica o dedicación profesional tienen acceso y disponibilidad a los medios electrónicos (art. 14.2 y .3, a sensu contrario). Por otro lado, se incluye a los interesados que no disponen de los medios electrónicos necesarios, circunstancia que permite a un funcionario público mediante la firma electrónica de que esté dotado garantizar su identificación o firma electrónica en el procedimiento administrativo correspondiente.

El registro, o sistema equivalente, a que se refiere el apartado 3, es, pues, la garantía última de que disponen los interesados para conocer que solo un colectivo concreto de empleados públicos está habilitado para prestar la asistencia técnica necesaria, y que esta tarea no corresponde a cualquier empleado público, sino, como mínimo, en cualquier administración pública, a los funcionarios que prestan servicios en las oficinas de registro. En este sentido, la previsión de que solo un determinado grupo de empleados públicos esté habilitado para llevar a cabo unas tareas específicas se traduce en el hecho de que solo tienen validez jurídica, y, por ende, serán eficaces, ante la Administración pública, las actuaciones hechas por estos funcionarios, cosa que es, conforme hemos dicho, una auténtica garantía para los interesados.

Y, con respecto al artículo 27.1, esta finalidad de garantía última en favor de los interesados resulta más relevante, ya que en este supuesto se trata de otorgar validez, ante todas las administraciones públicas, de las copias de cualquier documento, público o privado, función que la ley encomienda, al menos, a los funcionarios que prestan servicios en las oficinas de registro.

En consecuencia, los artículos 12.3 y 27.1 de la Ley 39/2015 no son contrarios a la Constitución ni al Estatuto de autonomía” (el subrayado es nuestro).

Por tanto, debe revisarse el texto proyectado, tanto en su parte expositiva, como en su parte dispositiva para acomodarse al régimen que acaba de exponerse, de modo que quede garantizado que las funciones de identificación y firma se realizarán por funcionarios públicos.



Esta Consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, en el párrafo quinto de la parte expositiva se alude a la necesidad de que los ciudadanos *“declaren formalmente que carecen de medios electrónicos suficientes y que soliciten y consientan, de forma expresa, ser asistidos por dichos empleados públicos para que suplan esa insuficiencia tecnológica, haciendo uso de las firmas electrónicas con las que la Administración dota a estos últimos”*.

Sin embargo, el artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015 únicamente exige que el interesado que no disponga de los medios electrónicos necesarios y requiera que su identificación y firma sea realizada por un funcionario público se identifique ante éste y preste su consentimiento expreso para esa actuación. Ahora bien, nada se señala con relación a la necesidad de que el ciudadano declare formalmente que carece de medios electrónicos suficientes.

La posibilidad de exigir la indicada declaración, si bien no parece compadecerse con los principios de simplicidad y de agilidad de los procedimientos administrativos que deben inspirar la actuación de las Administraciones Públicas, conforme al artículo 3 de la Ley 40/2015, podría venir amparada por las competencias de la Comunidad de Madrid de desarrollo de la legislación básica estatal.

Por otra parte, deberá clarificarse, en el párrafo octavo, a qué normas se pretende hacer referencia con la expresión *“ambas disposiciones”* y en el párrafo decimoquinto, con el término *“estas oficinas”*.

Corresponde abordar, seguidamente, el examen de los párrafos octavo y noveno, en los que se nos ilustra sobre la interpretación que el prenormador realiza de la Ley 39/2015 (art. 12) en lo que respecta a la asistencia en el uso de medios electrónicos. Así indica:

“si bien atendiendo a su literalidad parecen circunscribirse al ámbito funcional y a la habilitación de un único servicio de asistencia, han de ser consideradas, por el contrario, y



en atención a los criterios de interpretación normativa del artículo 3 del Código Civil, conforme al espíritu y finalidad que impregna la ley de remover todos los obstáculos que la tramitación electrónica pueda ocasionar en los ciudadanos al relacionarse con la Administración, ya sea por razones asociadas a la identificación y firma electrónica, a la expedición de copias auténticas o a cualquier otro servicio que demanden los ciudadanos y que no sean capaces de realizar por sí mismos ante su insuficiencia de medios, lo que obliga a hacer extensiva la inscripción en el registro al resto de empleados públicos y habilitaciones, en debida correspondencia, por otra parte, con la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que denomina expresamente al registro con tal vocación expansiva, sin circunscribirlo, en exclusiva, al personal funcionario, y en consonancia, asimismo, con el concepto generalista que preside el deber de asistir a los ciudadanos en los medios electrónicos ordenado en los artículos 12.1 y 13.b) (...)

Distinto es el hecho incuestionable de que determinados servicios de asistencia y, por tanto, las habilitaciones de las que traen causa los mismos, como es el caso de la expedición de copias auténticas contemplada en el artículo 27.1 de la ley, conlleven, de forma inequívoca, el ejercicio de funciones que implican la participación, directa o indirecta, en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales de las Administraciones Públicas y, por ello, hayan de quedar, en todo caso, reservadas al personal funcionario en cumplimiento del mandato contenido a estos efectos en el artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre”.

Ante esta explicación, hemos de señalar que la Ley 39/2015 reserva a una determinada categoría de empleados públicos (personal funcionario) dos concretos tipos de asistencia: la identificación y firma electrónica a petición de los interesados que carezcan de los medios electrónicos necesarios (artículo 12.2) y la emisión de copias auténticas (artículo 27.1). A tal efecto, se prevé que los funcionarios sean habilitados y registrados.

Es en este contexto, por tanto, en el que la Ley contempla la creación de “registros” que, en principio, solo parecen estar pensados para dejar constancia de los funcionarios habilitados para el desarrollo de tales tareas.



En consonancia con lo anterior, la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 incide en la idea de que el personal que debe aparecer inscrito en el Registro debe ostentar la condición de funcionario, si bien, permite que las Administraciones Públicas puedan inscribir en un mismo Registro a los funcionarios que realizan funciones de asistencia en el uso de medios electrónicos y a aquellos que tienen encomendadas funciones de expedición de copias auténticas. A este respecto, la Exposición de Motivos de la Ley 39/2015 determina cuanto sigue:

“Destaca asimismo, la obligación de las Administraciones Públicas de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, de forma que se garantice que las mismas han sido expedidas adecuadamente, y en el que, si así decide organizarlo cada Administración, podrán constar también conjuntamente los funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos, no existiendo impedimento a que un mismo funcionario tenga reconocida ambas funciones o sólo una de ellas” (el subrayado es nuestro).

En el Proyecto sometido a consulta se plantea, no obstante, la inscripción en el Registro no solo de funcionarios, sino de cualquier empleado público; de hecho, la propia denominación del Registro así lo anticipa.

La posibilidad de crear en el ámbito autonómico un Registro en tales términos, podría ampararse en la competencia exclusiva que corresponde a la Comunidad de Madrid en materia de *"organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"* (art. 26.1.1 del Estatuto de Autonomía) y en materia de *"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia"* (art. 26.1.3). Incluso en la competencia reconocida en el artículo 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la misma, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que ésta establezca, *"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 (...)"*.

Esto es, nada impediría que el Registro, cuya creación se sustenta en las exigencias determinadas por los artículos 12.3 y 27.1 de la Ley 39/2015, pueda concebirse de modo



más amplio, de forma que también pretenda dejarse constancia en el mismo de cualquier empleado público, que no ostentando la condición de funcionario, resulte habilitado para prestar labores de asistencia a los ciudadanos; ahora bien, las tareas que puedan asumir éstos necesariamente han de ser distintas de las que por imperativo legal se encuentran reservadas a los funcionarios públicos, pues de lo contrario se produciría una conculcación de lo dispuesto en la normativa básica.

Nos remitimos, en este punto, a lo ya indicado a propósito de la necesaria realización de las funciones de identificación y firma por funcionarios públicos.

Debe advertirse, así mismo, que no resulta necesario invocar el artículo 9.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, a fin de justificar que la expedición de copias queda reservada al personal funcionario, pues tal exigencia viene impuesta por el propio artículo 27.1 de la Ley 39/2015.

Resultará necesario, en consecuencia, reformular la redacción de los citados párrafos de la parte expositiva, así como la parte dispositiva de la norma, a fin de garantizar la observancia de los parámetros expuestos.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

En el párrafo decimosexto, se hace mención a la nueva redacción dada a la Disposición Final séptima de la Ley 39/2015, por el Real Decreto-ley 27/2020. Sin embargo, debe sustituirse la cita de la “*disposición adicional sexta*” de dicho Real Decreto-ley por una remisión a la “*disposición final sexta*”, que tiene por objeto la modificación de la Ley 39/2015. La misma apreciación es extensible al párrafo segundo, del apartado III, de la parte expositiva.

Por último, sería conveniente revisar la redacción del apartado I, a fin de ajustarse a la terminología del artículo 12 de la Ley 39/2015, empleando el término de mayor rigor “*interesados*”, en vez del vocablo “*ciudadanos*”. Esta apreciación se hace extensiva a todo el articulado.



En el párrafo tercero, del **apartado II**, de la parte expositiva, se alude a que en el Decreto proyectado se incorpora “*el reglamento de organización y funcionamiento del registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid*”. Por coherencia con el título de la norma proyectada y con lo dispuesto en el artículo 2 de la misma, debiera incorporarse una mención expresa al “régimen jurídico” del Registro de empleados públicos habilitados. La misma apreciación es extensible al título del Reglamento que se inserta en el Proyecto.

En el párrafo décimo, debe revisarse la referencia a que el Reglamento proyectado consta de cinco títulos, puesto que, conforme a la versión remitida para informe a esta Abogacía General, aparece estructurado en cuatro títulos.

La **parte dispositiva** se compone, como se ha anticipado *ut supra*, de dos artículos, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales. A continuación, se inserta el Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento del Registro de empleados públicos habilitados.

El **artículo 1** crea el Registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid.

La creación de dicho Registro que, según se desprende del título del Proyecto, tiene por objeto la asistencia en el uso de medios electrónicos, responde a lo establecido en el artículo 12, apartado 3 de la Ley 39/2015, según venimos indicando.

El **artículo 2** tiene por objeto la aprobación del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento del Registro de empleados públicos habilitados, que tiene encaje en las potestades de autoorganización de que goza la Comunidad de Madrid, a las que se ha aludido *ut supra*.

La **Disposición Adicional primera** confiere a la Dirección General con competencias “*en materia de Coordinación General de la Atención al Ciudadano y de la*



Actividad de Registro en la Administración de la Comunidad de Madrid, las tareas de actualización y adaptación del modelo contenido como anexo, así como de cualquier otro que, en su caso, resultara preciso para el correcto funcionamiento y gestión del Registro de Empleados Públicos Habilitados de la Comunidad de Madrid y del régimen de habilitaciones derivados del mismo”.

Se aprecia que las facultades atribuidas a la indicada Dirección General resultan excesivamente genéricas en lo que a la actualización y adaptación de formularios se refiere -“*así como de cualquier otro que, en su caso, resultara preciso para el correcto funcionamiento y gestión del Registro*”, por lo que debe ser matizada la redacción.

Por otro lado, dada la vocación de permanencia de la norma, se sugiere que se concrete con mayor grado de detalle la Dirección General que por razón de la materia asumirá las competencias en relación con el Registro a que se refiere el Decreto proyectado, a fin de evitar futuras dudas interpretativas en el supuesto en que, con ocasión de una reestructuración de Consejerías, las funciones de Atención al Ciudadano y de Registro, se encomienden a distintos órganos. La misma apreciación es extensible al resto de preceptos del Proyecto en los que se utiliza la expresión “*Dirección General competente en materia de Coordinación General de la Atención al Ciudadano y de la Actividad de Registro en la Administración de la Comunidad de Madrid*”, para identificar al órgano competente en relación con el Registro (vid, gr, Disposición Adicional segunda, Disposición Transitoria segunda, art. 11, letra g) ...).

La **Disposición Adicional segunda** se dedica a las instrucciones de organización interna, atribuyendo a la Dirección General competente en materia de Coordinación General de la Atención al Ciudadano y de la Actividad de Registro en la Administración de la Comunidad de Madrid la competencia para dictarlas.

A este respecto, cabe recordar que, conforme a lo establecido en el artículo 6, apartado 1, de la Ley 40/2015, “*los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio*”. Por tanto, las instrucciones que pudieran dictarse deberán acomodarse a dicha premisa.



La **Disposición transitoria primera** se refiera a los desarrollos tecnológicos e indica en su apartado 3 que *“(...) la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid realizará, en el plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de este decreto, los desarrollos tecnológicos precisos para la implantación de un sistema informático en el que confluyan la totalidad de los servicios de asistencia que se presten a los ciudadanos, en las condiciones y términos que, para los mismos, dispone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y demás normativa que resulte de aplicación a cada uno de ellos, asegurándose la debida interconexión e interoperabilidad con aquellas otras aplicaciones informáticas que hayan de estar conectadas tanto con dicho sistema como entre sí, y todo ello con objeto de garantizar la centralización de la información derivada de los referidos servicios de asistencia, así como a fin de disponer del necesario repositorio documental que proceda de los mismos”*.

A la vista del precepto transcrito, parece que la voluntad del prenormador es conceder a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid un plazo de seis meses, a partir del 2 de abril de 2021, para implementar los desarrollos tecnológicos necesarios que permitan implantar un sistema informático en el que confluyan todos los servicios de asistencia al ciudadano, que cumpla con las previsiones de la Ley 39/2015 y en el que se asegure la debida interconexión e interoperabilidad, sin que ello permita cuestionar *a priori* que el sistema en que se sustente el funcionamiento del Registro, a la entrada en vigor de este Decreto, no vaya a cumplir con los requisitos de interoperabilidad e interconexión legalmente exigidos -de hecho, el artículo 4.2 del propio Reglamento así lo demanda: *“Asimismo, este registro será plenamente interoperable con aquellos de su misma naturaleza que correspondan al ámbito competencial del resto de Administraciones Públicas, garantizándose la interconexión con los mismos”*-.

La redacción empleada en esta Disposición, no obstante, puede suscitar dudas acerca de este último aspecto.

Recordamos, en este sentido, que el artículo 12, apartado 3, de la Ley 39/2015 exige que los Registros en los que consten los funcionarios habilitados para la identificación o firma a que se refiere dicho precepto *“deberán ser plenamente interoperables y estar*



interconectados con los de las restantes Administraciones Públicas, a los efectos de comprobar la validez de las citadas habilitaciones". La misma exigencia de interoperabilidad e interconexión se exige en relación con los registros en los que consten los funcionarios habilitados para la expedición de copias auténticas, conforme al artículo 27, apartado 1, de la Ley 39/2015.

Siendo esto así, y a fin de evitar cualquier duda al respecto, deberá revisarse la redacción proyectada, a fin de garantizar que, desde la entrada en vigor de la norma proyectada, el Registro en el que consten los funcionarios con funciones de identificación y firma en nombre del ciudadano, así como, en su caso, de expedición de copias auténticas, es interoperable y está interconectado con los Registros de las restantes Administraciones Públicas.

La **Disposición Transitoria segunda** regula las inscripciones iniciales en el Registro de empleados públicos habilitados e indica que *"a partir de la fecha de publicación de este decreto en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, cada consejería deberá cursar sus solicitudes, conforme al procedimiento establecido en el artículo 16 del reglamento, a la dirección general que tenga normativamente conferidas las atribuciones de Coordinación General de la Atención al Ciudadano y de la Actividad de Registro en la Comunidad de Madrid, quien habrá de efectuar, en su caso, la inscripción y alta de dichos empleados en el registro con anterioridad al 2 de abril de 2021"*.

La mención a las actuaciones que deben llevar a cabo las Consejerías a partir de la publicación del Decreto proyectado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid no se compadece con la entrada en vigor de la norma que, conforme a lo señalado en la Disposición Final segunda, se producirá el 2 de abril de 2021. Por tanto, deberá revisarse este extremo a fin de garantizar la coherencia interna del Decreto proyectado.

Advertimos, en tal sentido, que la previsión previamente transcrita implicaría *de facto* aplicar una normativa que todavía no habría entrado en vigor.

La **Disposición Final primera** contiene una habilitación genérica de desarrollo normativo atribuida al titular de la Consejería competente en materia de Coordinación de



la Atención al Ciudadano y de la Actividad de Registro en la Comunidad de Madrid *“para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo y ejecución del presente Decreto (...)”*.

A este respecto, conviene traer a colación la doctrina que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

No obstante, en sentido técnico jurídico no es correcta la terminología empleada, pues el término *“ejecución”* hace referencia a meros actos administrativos dictados en aplicación de normas de carácter general, por lo que no pueden considerarse como creadores de Derecho objetivo.

Por lo tanto, se hace recomendable la revisión de la citada Disposición Final en lo que atañe a la inclusión del término *“ejecución”*, por cuanto éste no se corresponde con la labor normativa de desarrollo a la que se circunscribe la habilitación contemplada, a la que se refiere la rúbrica de la Disposición Final primera.

Por otra parte, el párrafo segundo alude a los principios que deberán ser tenidos en cuenta para el dictado de *“dichas instrucciones”*.

Las instrucciones son un instrumento jurídico que no goza de naturaleza normativa, por lo que no se considera adecuado emplear tal término en esta sede.

Al carácter no normativo de las instrucciones, se refiere, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2007:

“(...) Desde luego esas instrucciones y órdenes de servicios, estas últimas las antiguas circulares a las que se refería el art. 7 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, se desarrollan en el ámbito doméstico de la Administración, y se dirigen a los órganos jerárquicamente dependientes del superior del que emanan a quienes obligan del



modo que expresa el número 2 del precepto cuando dispone que "el incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir" y, desde luego, carecen de la naturaleza propia de las disposiciones generales, en tanto que se dictan para producir sus efectos ad intra de la Administración y no vinculan a terceros ajenos a la relación de dependencia especial que une a quienes encarnan los órganos jerárquicamente dependientes en el seno de la Administración con el superior que los dirige" (el subrayado es nuestro).

Se recuerda, en este momento, que la Disposición Adicional segunda del texto sometido a consulta se dedica específicamente a las *"instrucciones de organización interna"*, por lo que pudiera ser ésta una ubicación más adecuada.

En este punto se recuerda que conforme establece la Directriz 38, en relación con la Directriz 28, el título o rúbrica de la Disposición ha de guardar una debida correspondencia con el contenido o la materia a que se refiere.

En cualquier caso, deberá clarificarse si los principios enumerados en dicho párrafo resultan igualmente aplicables a las disposiciones que pudiera dictar el titular de la Consejería en desarrollo de la norma proyectada y a las que se hace referencia en el apartado 1, de la misma Disposición.

La **Disposición Final segunda** se dedica a la entrada de la norma proyectada, con sujeción a la Directriz 42.

En este punto, y en conexión con lo dispuesto en la Disposición Transitoria segunda, debería quedar definida una *vacatio legis* del Decreto proyectado, a fin de posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, como se desprende de la Directriz 42, distinguiendo la entrada en vigor del Decreto proyectado, de la producción de efectos del mismo, como se dispone en la Disposición Final séptima de la Ley 39/2015.



A continuación, se inserta en el **Proyecto el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid** que consta de diecisiete artículos y de un Anexo, estructurados del siguiente modo:

- Título Preliminar, “*Disposiciones generales*” (arts. 1 a 2).
- Título I, “*El Registro de empleados públicos habilitados*” (arts. 3 a 6).
- Título II, “*Habilitaciones a personal inscrito en el Registro de empleados públicos habilitados*” (arts. 7 a 9).
- Título III, “*Servicios de asistencia ciudadana por empleado público habilitado*” (arts. 10 a 15).
- Título IV, “*Procedimiento de inscripción y habilitación en el Registro de empleados públicos habilitados de la Comunidad de Madrid*” (arts. 16 y 17).

Examinado su contenido, se aprecia que, a excepción del artículo 2, apartado 3; del artículo 6, apartado 2; y del Título III, el Reglamento proyectado es esencialmente organizativo. En este punto, es preciso advertir que según resulta del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, corresponde a éstos emitir dictamen en Derecho, con carácter preceptivo, en relación con “*los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo, en cuanto a éstas, las que tengan carácter meramente organizativo*”, por lo que teniendo estos preceptos carácter puramente organizativo, no procede emitir informe respecto de los mismos.

Sentado lo anterior, nos referiremos a aquellos aspectos del texto que susciten alguna cuestión controvertida, dudosa o de necesario análisis.

El **artículo 2, apartado 3**, señala que “*las disposiciones contenidas en este reglamento resultan, asimismo, de aplicación a los ciudadanos que, no estando obligados a relacionarse electrónicamente con la Administración y careciendo de medios electrónicos suficientes para comunicarse con la misma, soliciten y consientan, previo acto declarativo expreso de dicha insuficiencia de medios, ser asistidos por un empleado público habilitado para la realización de gestiones y trámites con la Comunidad de Madrid para los que esté permitido dicho servicio de asistencia*”.



A propósito de la mención al “*empleado público habilitado*” nos remitimos a lo ya señalado en relación con la perentoriedad de que la asistencia consistente en la identificación y/o firma se realice por funcionario público.

Del mismo modo, cabe destacar que, con carácter general, la asistencia en el uso de medios electrónicos a los ciudadanos únicamente requiere que aquellos soliciten dicha asistencia (artículo 12, apartado 2, en su párrafo primero, de la Ley 39/2015).

En los supuestos en que la asistencia implique, por carecer de los medios electrónicos necesarios, que la identificación o firma electrónica del interesado en el procedimiento administrativo se realice válidamente por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello, es cuando el párrafo segundo del artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015, exige la previa identificación del ciudadano y el expreso consentimiento.

Por tanto, debe clarificarse la redacción del artículo 2, apartado 3, a fin de acomodarla al contenido del artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015. La misma apreciación es extensible al artículo 10, apartado 1.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Sin perjuicio de lo expuesto, se aprecia, asimismo, que el precepto exige un “*previo acto declarativo de dicha insuficiencia de medios*”. Ahora bien, dicha previsión no se compadece con el modelo que se incorpora en el Proyecto como Anexo, pues conforme al mismo, la declaración de la insuficiencia de medios y el consentimiento se producen de forma simultánea, ni con lo señalado en el artículo 10, apartado 1, del Proyecto, en el que se señala que la indicada declaración se realizará “*en el mismo acto en el que otorguen su consentimiento previo*”. Existe, por tanto, una falta de concordancia que debe ser resuelta.

El **Título III**, regula los servicios de asistencia ciudadana por empleado público habilitado.

Como hemos venido manifestando, en lo relativo a la asistencia en el uso de medios electrónicos, la Ley 39/2015 prevé que en el Registro de empleados públicos habilitados figuren los funcionarios públicos que realicen funciones de identificación y de firma, en los términos exigidos en el artículo 12, apartados 2 y 3, de la Ley 39/2015, debiendo constar en dicho Registro, al menos, los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros. Asimismo, al margen de las funciones de asistencia en el uso de medios electrónicos, el artículo 27, apartado 1, de la misma norma requiere la constancia en un Registro de los funcionarios con facultades para la expedición de copias auténticas.

Ahora bien, el Reglamento proyectado no se limita a regular el funcionamiento de dicho Registro de empleados públicos habilitados, sino que incide en el régimen jurídico aplicable a algunas actuaciones administrativas (notificaciones electrónicas, expedición de copias auténticas, sistema de cita previa...).

Dicha regulación excede del ámbito de la organización, funcionamiento o régimen jurídico del Registro de empleados públicos habilitados a que parece ir referido el Decreto proyectado, por lo que, se sugiere su supresión o su reformulación.

Hecha la anterior aclaración, en el **artículo 10**, apartado 1, se señala que *“los empleados públicos habilitados asistirán únicamente a aquellas personas físicas que, no estando obligada a relacionarse electrónicamente con la Administración, declaren no disponer de medios electrónicos suficientes para la realización de gestiones y trámites con la Comunidad de Madrid, declaración expresa que realizarán en el mismo acto en el que otorguen su consentimiento previo al servicio de asistencia regulado en el artículo 15.2, y todo ello conforme al modelo que se incorpora como anexo”*.

Con relación a la necesidad de que los empleados públicos que asistan al ciudadano en la identificación y firma sean funcionarios públicos, y en lo que atañe a la declaración de insuficiencia de medios, así como a la exigencia de previo consentimiento, nos remitimos a los argumentos expuestos *ut supra*, de los que se desprende la necesidad de revisar la redacción proyectada.



Asimismo, debe revisarse la remisión realizada al artículo 15, apartado 2, pues no parece que este último precepto guarde relación con ningún servicio de asistencia.

En el párrafo segundo, del mismo precepto, se declara que *“quedan, por tanto, excluidos de la posibilidad de ser asistido por empleado público habilitado, los colectivos referidos en el artículo 14, apartados 2 y 3, y artículo 16.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incluidas las gestorías y entidades jurídicas de similar naturaleza que pudieran realizar trámites en nombre de personas jurídicas o físicas”*.

La mención a las gestorías y entidades jurídicas de similar naturaleza debe ser revisada. De una parte, porque la referencia a las mismas puede considerarse englobada en el contenido del artículo 14, apartado 2, de la Ley 39/2015.

De otra parte, porque la matización que realiza el Proyecto no se compadece con 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).

En el apartado 2, párrafo segundo, del artículo 10, se alude a la necesidad de identificación del representante del interesado que, según se indica, *“únicamente podrá actuar en nombre de personas físicas, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, siendo responsabilidad de las unidades gestoras de los expedientes o actuaciones que, en su caso, se inicien por este medio, la verificación de la validez y extensión de dicha representación”*.

La referencia a la responsabilidad de las unidades gestoras de los expedientes o de las actuaciones para verificar la validez de la representación resulta confusa, máxime cuando conforme al procedimiento de identificación y firma a que se refiere el artículo 12,



apartado 2, de la Ley 39/2015, parece que la responsabilidad asociada a la realización de dicha actuación de identificación y firma debiera recaer en el funcionario público que lleva a cabo la misma. La verificación de la validez y extensión de dicha representación, debería comprobarse antes de proceder a la firma por el funcionario habilitado, y en caso de no ser debidamente acreditada la representación proceder conforme previene el artículo 11, apartado 3, proyectado.

El **artículo 11**, bajo el título de “*servicios de asistencia ciudadana*”, enumera en realidad las distintas actuaciones o trámites en que el interesado, puede ser asistido en el uso de medios electrónicos, por empleado público habilitado, por lo que se sugiere atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28, ajustar el título a su real contenido y en coherencia con lo preceptuado en el apartado 1.g).

Parece que dichos servicios -actuaciones o trámites- requerirán la previa identificación y firma del ciudadano. No obstante, deberá clarificarse dicho extremo, puesto que en aquellos supuestos en que la asistencia consista en la identificación y firma del ciudadano o en la prestación del servicio de expedición de copias auténticas, a que se refieren, respectivamente, el artículo 12, apartado 2 y el artículo 27, apartado 1, de la Ley 39/2015, dicha asistencia debe llevarse a cabo por un funcionario público que conste inscrito en el Registro de empleados públicos habilitados, no pudiendo ser prestado dicho servicio por empleados públicos cuyo vínculo con la Administración no sea de naturaleza funcional.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, el artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015 alude, expresamente, a que la asistencia en el uso de los medios electrónicos debe quedar especialmente garantizada en lo referente a “*la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas*”.

Pues bien, en el artículo 11 del Proyecto no se incluye una mención a la identificación y firma electrónica.



Por otro lado, se alude en el Proyecto a la *“presentación de solicitudes referidas a trámites y procedimientos administrativos”*, pese a que la dicción del artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015 es más amplia al citar la presentación de solicitudes en el registro electrónico general y no exigir que las mismas vayan referidas a trámites o procedimientos administrativos.

Asimismo, cabe significar que, en la letra g), del apartado 1, del artículo 11, se incorpora una cláusula residual en virtud de la cual podría prestarse asistencia a los ciudadanos mediante empleado público habilitado para *“cualquier otro trámite o actuación que, siendo susceptible del uso de medios electrónicos y cumpliendo el resto de requisitos exigidos por el presente reglamento, pudiera ser prestado por empleado público habilitado para asistir a los ciudadanos en dicho servicio”*. No obstante, se añade, a continuación, que, *“a estos efectos, el titular de la dirección general competente en materia de Coordinación General de la Atención al Ciudadano y de la Actividad de Registro en la Comunidad de Madrid, a instancia propia o de la consejería competente para conocer del trámite o actuación de que se trate, incluidos los de sus organismos autónomos y entes públicos dependientes, tras comprobar la compatibilidad de dicho trámite o actuación con los requerimientos exigidos por la normativa para la asistencia habilitada de los mismos, dictará la correspondiente resolución en la que se declare este nuevo servicio de asistencia por empleado público habilitado”*.

Es decir, el prenormador admite que la prestación de servicios de asistencia en el uso de medios electrónicos por empleados públicos habilitados se extienda a otros trámites o actuaciones que no aparecen expresamente contemplados en la relación del artículo 11, apartado 1, del Proyecto, previa resolución en la que se incluyan dichos nuevos servicios.

Dicha previsión parece no compadecerse con el principio general de asistencia en el uso de medios electrónicos que proclaman el artículo 12, apartado 2 y el artículo 13, letra b), de la Ley 39/2015.

Igualmente, cabe significar que la redacción proyectada no se acomodaría a las previsiones del artículo 12 de la Ley 39/2015, si el trámite o actuación al que se pretendiera extender la asistencia en el uso de medios electrónicos, exigiera la asistencia en la



identificación o firma del ciudadano por medio de un funcionario público, pues conforme al artículo 12, apartado 2, de la Ley 39/2015, dicha asistencia únicamente queda condicionada a la solicitud, identificación y consentimiento expreso del ciudadano.

Por tanto, debe revisarse la redacción.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

El apartado 2, del artículo 11, viene a incidir en la necesidad de que el ciudadano se identifique y preste su consentimiento para la asistencia por el empleado público habilitado, extremo éste que se recoge, igualmente, en el artículo 10, por lo que, sin perjuicio de remitirnos en este punto a los argumentos expuestos sobre la cuestión del previo consentimiento, debe ser reformulada la redacción a fin de evitar reiteraciones innecesarias, que, además, inducen a confusión, porque en el artículo 11 no se alude a la declaración de insuficiencia de medios que, sin embargo, requiere el artículo 10.

En el **artículo 14**, apartado 3, se señala que *“la copia auténtica de aquellos documentos que contengan datos nominativos podrá ser solicitada por los titulares de tales datos o por terceros que acrediten un interés legítimo en su obtención. Cuando el documento contenga datos personales que pudieran afectar a la intimidad de los titulares, la copia solo podrá ser solicitada por estos. Si los datos contenidos en el documento afectaran también a la intimidad de personas diferentes del solicitante, solo se expedirá la copia previo consentimiento de las restantes personas afectadas”*.

Sin embargo, para obtener la copia de documentos que contengan datos nominativos deberá exigirse, además de que la indicada copia sea solicitada por terceros que acrediten un interés legítimo, la sujeción a la normativa aplicable en materia de protección de datos.

Por otra parte, en relación con los documentos que contengan datos personales que afecten a la intimidad de sus titulares, deberá permitirse la obtención de copias a los representantes del titular, previo consentimiento de este, con sujeción a lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos



Personales y garantía de los derechos digitales y en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

Quinta.- Cuestiones de técnica normativa.

Por último, desde una perspectiva formal, debe apuntarse que el Proyecto respeta, con carácter general, lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa, aprobadas mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. No obstante, cabe realizar las siguientes observaciones:

- En el párrafo noveno, apartado I, de la parte expositiva, debe revisarse la cita del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, para acomodarla a la Directriz 73.

-En el último párrafo, del apartado III, de la parte expositiva, en el que se recoge la fórmula promulgatoria, debe revisarse, por razones sintácticas, la expresión “*de acuerdo/oída con la Comisión Jurídica Asesora*”, y ser sustituida por la de “*de acuerdo con/oída*” u “*oída/de acuerdo con*”, conforme establece la Directriz 16.

-Por idéntica razón, en el artículo 2 del Proyecto, deberá incluirse la contracción “*del*”, en la siguiente oración: “*Se aprueba el Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento Registro de Empleados Públicos Habilitados de la Comunidad de Madrid (...)*”.

-En virtud de la Directriz 101, el lenguaje de las disposiciones normativas debe ser claro y preciso, de nivel culto, pero accesible. A este respecto, establece que “*la claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma*”.



Por tal motivo, debe revisarse la utilización en el Proyecto de expresiones poco precisas y técnicas, tales como, “*todos los ciudadanos sin excepción*” (párrafo cuarto, apartado I, de la parte expositiva); o, “*en la intención de*” (párrafo quinto, apartado I, de la parte expositiva).

-Conforme al Apéndice V, deberá restringirse el uso de mayúsculas lo máximo posible.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

La plena conformidad a Derecho del Proyecto de Decreto sometido a Informe, exige la observancia de las Consideraciones esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.

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

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la
Vicepresidencia, Consejería de Deportes,
Transparencia y Portavocía del Gobierno**

Beatriz Álvarez Herranz

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA VICEPRESIDENCIA,
CONSEJERÍA DE DEPORTES, TRANSPARENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO. -**

