



S.J.- 146/2025

S.G.C.- 40/2025

INFC. - 2025/600

Se ha recibido en este Servicio Jurídico solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, sobre sobre la necesidad de someter el Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid a la comunicación a la Comisión Europea, en el marco de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

De acuerdo con el artículo 4.3 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se procede a emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES

PRIMERO. - El 26 de marzo del presente año, se remitió a este Servicio Jurídico, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, un oficio en relación con la consulta planteada. El oficio presenta el siguiente contenido:

“La Consejería de Educación, Ciencia y Universidades está tramitando el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid. El proyecto de decreto tiene como objeto regular y limitar el uso de dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares) de forma individual y compartida en los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.”

El proyecto tiene, entre otros fines, impulsar estrategias de aprendizaje basadas en la escritura, lectura, observación, experimentación y manipulación, asentando aquellos contenidos más memorísticos.

Se evitará que los alumnos realicen tareas académicas evaluables fuera del horario escolar utilizando dispositivos digitales, salvo en aquellas situaciones que concurran razones de necesidad y excepcionalidad.

En el curso de la tramitación de este proyecto normativo, se ha dado traslado del mismo, en aplicación del artículo 7.2 del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, a la Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos, señalando que, a juicio de este órgano administrativo, el contenido del referido proyecto de disposición no se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, por cuanto su finalidad y objeto específicos no es regular la comercialización o prestación de dichos servicios.

La Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos ha emitido el informe que se adjunta, en el que señala que, puesto que se trata de limitaciones en el uso de dispositivos digitales motivadas por las condiciones de los destinatarios de los mismos, los menores de edad, es necesario analizar estas condiciones en el marco de la normativa comunitaria de reglamentaciones técnicas recogida en la Directiva anteriormente citada.

Señala el informe que el elemento fundamental para determinar la aplicación de la Directiva es el concepto de reglamentación técnica, que se define como aquella disposición que comprende las especificaciones técnicas, reglas relativas a servicios de la sociedad de la información, y otros requisitos que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios.

A partir de ahí, el informe reproduce las definiciones que la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015, ofrece respecto de “servicio”, “especificación técnica” o de “otros requisitos”.

Del análisis de la Directiva y contrastadas sus disposiciones con el texto del proyecto normativo, a juicio de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, no parece que la regulación que se propone, se trate de una reglamentación técnica.

De este modo, no regula un “servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios” (definición de “servicio” que realiza el artículo 1 b de la Directiva(UE) 2015/1535).

Tampoco define “las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad”(definición de “especificación técnica” que realiza el artículo 1 c de la Directiva(UE) 2015/1535).

Ni determina “un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización” (definición de “otros requisitos” que realiza el artículo 1 d de la Directiva(UE) 2015/1535).

Señala la Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos que resulta útil tener en cuenta que, desde la Administración General del Estado, se notificó a la Comisión en el marco de esta normativa, el proyecto de Ley sobre protección de menores en entornos digitales, al que se asignó por la Comisión el número de notificación 2024/0531/ES. Este texto incluye limitaciones de acceso a contenidos, obligaciones de los fabricantes, medidas de formación y medidas en el ámbito educativo.

Analizado el contenido de este proyecto estatal, en él sí que se contienen disposiciones que regulan, con carácter general, obligaciones de los fabricantes de dispositivos digitales con

conexión a internet o se regula el acceso y activación de los mecanismos aleatorios de recompensa.

En el proyecto normativo promovido por esta Consejería, únicamente se regula el uso de los dispositivos digitales en el ámbito educativo, sin que se determinen sus características técnicas o se limite el acceso a servicio alguno.

Afirma el informe que “la Guía sobre el procedimiento de información en materia de reglamentos técnicos y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información señala que pueden constituir normas referidas a los servicios de la sociedad de la información en relación con el destinatario de dichos servicios, las que limitan la participación en estos servicios a un determinado grupo de edad, así como medidas que sean de aplicación a categorías específicas de destinatarios como los menores de edad. Por tanto, a la luz de estas disposiciones podría considerarse que se trata de una reglamentación técnica de acuerdo con la Directiva 2015/1535, y en su caso, notificarse a la Comisión Europea de acuerdo con el procedimiento recogido en la misma.”

En este sentido, desde esta Consejería se entiende que no se está limitando la participación en servicios de la sociedad de la información a ningún grupo de edad. Lo que se está haciendo es regular el uso de determinados dispositivos en horario escolar o para la realización de tareas académicas evaluables fuera de él, únicamente en centros educativos sostenidos con fondos públicos y mientras se imparte la formación.

Esta regulación afecta al uso individual, que no colectivo, de estos dispositivos, sin que en ningún caso y, como no puede ser de otro modo, se esté limitando el uso de dispositivos en cualquier otro momento al descrito, se esté impidiendo el acceso a servicios de la información a ningún grupo de edad, ni se estén imponiendo características técnicas, a los dispositivos electrónicos que, en su caso, se empleen en la educación de los alumnos o al margen de ella.

En conclusión, a juicio de este órgano, el proyecto de disposición no incide en la aplicación de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, por cuanto la regulación propuesta no afecta a la actividad económica, la libertad de mercado, la competitividad de las

empresas, la producción o comercialización de productos o servicios a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios, al establecimiento de operadores de servicios, ni limita las condiciones generales de acceso a servicios digitales.

Se trata de regular la utilización de los entornos digitales de aprendizaje, como medio didáctico o metodología en la enseñanza, en función de las distintas etapas educativas y de las características de las enseñanzas impartidas, la edad y el grado de madurez de los alumnos, al objeto, además, de dar cumplimiento al artículo 111.bis 5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que faculta a las Administraciones educativas para establecer las condiciones que hagan posible la eliminación en el ámbito escolar de las situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

Puesto que el informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y Asuntos Europeos no se pronuncia en términos indubitados sobre la necesidad de comunicar el proyecto a la Comisión Europea, sino que se manifiesta en términos hipotéticos (“podría considerarse”), dejando a esta Consejería la valoración de proceder a dicha comunicación (“...en caso de que desde ese centro directivo se decida proceder a su notificación a la Comisión...”), al objeto de asegurar que en la tramitación del proyecto normativo se siguen todos los trámites que resulten preceptivos, de conformidad con el artículo 4.3 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, por la que se ordenan los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, se solicita el parecer de los Servicios Jurídicos sobre la necesidad de someter el proyecto normativo que se adjunta a la comunicación a la Comisión Europea, en el marco de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015 por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información”.

SEGUNDO. - Acompañan al escrito de solicitud de informe:

- Proyecto de Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

- Memoria del análisis de impacto normativo, correspondiente al proyecto, de 21 de marzo de 2025.
- Guía sobre el procedimiento de información en materia de reglamentos técnicos y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.
- Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local) de 18 de marzo de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PREVIA.- PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN OBJETO DE CONSULTA.

Dar respuesta a la cuestión planteada, requiere, de entrada, proceder al estudio de la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (en adelante, Directiva 2015/1535) para determinar después si, conforme a su tenor, el proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid (en adelante, proyecto de decreto) debería ser comunicado a la Comisión Europea por estar, la regulación que contiene, total o parcialmente, dentro de su ámbito de aplicación.

El artículo 1 del proyecto de decreto establece que tiene por objeto *“regular y limitar el uso de dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares) de forma individual y compartida en los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid”*.

De acuerdo con ello, es necesario determinar si su regulación merece la consideración de reglamento técnico y, en consecuencia, el proyecto debe ser comunicado a la Comisión Europea en el marco de la Directiva 2015/1535.

PRIMERA.- ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 2015/1535

Se trataría, en principio, de interpretar los artículos 1, apartado 1, y 5, apartado 1, de la Directiva 2015/1535, siempre en el marco de los considerandos de la misma.

Según el considerando 3 de la Directiva 2015/1535, con vistas al buen funcionamiento del mercado interior, conviene garantizar la mayor transparencia posible de las iniciativas nacionales destinadas al establecimiento de reglamentos técnicos.

El considerando 7, por su parte, establece que el mercado interior tiene por objeto garantizar un entorno favorable para la competitividad de las empresas y que para aprovechar mejor las ventajas de este mercado, es necesario que las empresas estén mejor informadas, por lo que procede establecer los mecanismos necesarios para que los operadores económicos puedan dar a conocer su apreciación sobre la repercusión de las reglamentaciones técnicas nacionales proyectadas por otros Estados miembros mediante la publicación periódica de los títulos de los proyectos notificados y de las disposiciones relativas a la confidencialidad de estos proyectos.

En definitiva, la Directiva 2015/1535 impone la comunicación de los proyectos de reglamentos técnicos regulados por los estados miembros con la finalidad de garantizar la transparencia y para que los operadores económicos puedan dar a conocer su apreciación sobre la repercusión de las reglamentaciones técnicas nacionales proyectadas por otros.

La obligación de comunicación se contiene en su artículo 5.1, cuyo párrafo primero dispone con carácter general que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión*

una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto”.

Sentado ello, el artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva 2015/1535 concreta que se entiende, a sus efectos, por “reglamento técnico”, a saber, *“las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, de iure o de facto, para la comercialización, prestación de servicio o establecimiento de un operador de servicios o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, así como, a reserva de las contempladas en el artículo 7, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios”.*

Las tres primeras categorías de medidas se definen en las letras c) a e), respectivamente, del citado artículo en los siguientes términos:

- “Especificación técnica”: es una especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad.

El término “especificación técnica” abarca también los métodos y procedimientos de producción de los productos agrícolas, con arreglo al artículo 38, apartado 1, párrafo segundo, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de los productos destinados a la alimentación humana y animal, de los medicamentos definidos en el artículo 1 de la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (...), así como los métodos y procedimientos de producción referentes a los demás productos, en caso de que incidan en las características de estos últimos.

- “Otro requisito”: es un requisito, distinto de una “especificación técnica”, impuesto a un producto, en particular, por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización.

- “Regla relativa a los servicios”: es un requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en la letra b) y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios, con exclusión de las normas que no se refieren específicamente a los servicios determinados en dicho punto.

A efectos de la definición, se considerará que una norma se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información cuando, por lo que respecta a su motivación y al texto de su articulado, tenga como finalidad y objeto específicos, en su totalidad o en determinadas disposiciones concretas, regular de manera explícita y bien determinada dichos servicios.

Se considerará que una norma no se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información cuando sólo haga referencia a esos servicios implícita o incidentalmente.

- Además de las anteriores tres categorías figura una cuarta en la propia definición de la letra f), que es la consistente en las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios.

SEGUNDA.- EL PROYECTO DE DECRETO COMO REGLAMENTACIÓN TÉCNICA.

Para responder a la cuestión planteada, es necesario examinar si las medidas incluidas en el proyecto de decreto, están comprendidas en alguna de las cuatro categorías de reglamentos

técnicos que se definen en el artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva 2015/1535, y que se han detallado en la consideración jurídica precedente.

(i) Comenzando por la primera de ellas, hay que precisar que, para que una medida nacional esté incluida en la categoría de reglamentos técnicos prevista en el artículo 1, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535, es decir, en el concepto de “*especificación técnica*”, dicha medida “*debe referirse necesariamente al producto o a su envasado como tales y fijar, por lo tanto, una de las características exigidas de un producto*” (sentencia de 8 de octubre de 2020, Admiral Sportwetten y otros, C-711/19, EU:C:2020:812, apartado 26 y jurisprudencia citada), a la que se remite la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 24 de noviembre de 2022, Belgisch-Luxemburgse vereniging van de industrie van plantenbescherming VZW (Belplant) contra Vlaams Gewest. Petición de decisión prejudicial planteada por el Raad van State (en adelante, sentencia Belplant).

Pues bien, el proyecto de decreto no se refiere a productos, en el sentido de que no regula las características que deben revestir estos (en el caso que nos ocupa, los “*dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares)*” a que alude el artículo 1 del proyecto de decreto). Por tanto, las medidas que regula no constituyen un reglamento técnico que adopte la forma de una “*especificación técnica*”, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra c), de la Directiva 2015/1535.

(ii) La categoría de reglamentos técnicos constituida por “*otros requisitos*”, definida en el artículo 1, apartado 1, letra d), de la Directiva 2015/1535, incluye un viene referida a algún requisito, distinto de una “*especificación técnica*”, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiera a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización.

En lo que respecta al concepto relativo a las “*condiciones de uso*” de los productos, se supedita a que las mismas puedan afectar significativamente a su composición, naturaleza o comercialización. Así resulta del tenor del precepto y también lo aclara la “*Guía sobre el*

procedimiento de información en materia de reglamentos técnicos y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información” elaborada por la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y Pymes de la Comisión Europea (en adelante, la Guía) -aunque no comprometiéndolo a la Comisión en modo alguno, pues solo el texto de la Directiva 2015/1535 es jurídicamente vinculante, según señala la propia Guía-, que reitera que “Para que dichas condiciones cumplan lo dispuesto para ser consideradas «otro requisito», deben poder afectar significativamente a la composición, la naturaleza o la comercialización del producto”.

Ello es así toda vez que la finalidad perseguida por la Directiva 2015/1535 es la salvaguarda del principio de reconocimiento mutuo, por el cual cada Estado miembro debe permitir el acceso al mercado en su territorio a cualquier producto comercializado legalmente en otro Estado miembro, debiendo justificarse cualquier limitación o denegación de este derecho, resultando solo posible si están en juego intereses públicos legítimos, como la protección de la salud, la seguridad o el medio ambiente.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el proyecto de decreto no parece que pueda afectar significativamente a la comercialización de los productos, por cuanto que en ningún momento se impide o restringe su adquisición por ninguna persona física o jurídica, y ni tan siquiera por los alumnos de los centros educativos incluidos dentro de su ámbito de aplicación, sino que tan solo se regula su uso dentro de dichos centros, en los cuales tampoco se prohíbe su uso, sino que únicamente se encauza y racionaliza.

En efecto, como señala el artículo 3 del proyecto de decreto, *“Los centros incluirán en su proyecto educativo, de manera clara y explícita, las diferentes actuaciones que garanticen la adecuada utilización de los medios digitales y limiten el uso de dispositivos digitales de carácter individual en el proceso de enseñanza y aprendizaje de los alumnos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 121 y en consonancia con el artículo 111 bis.5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”*. De manera que no se impide el empleo de tales medios digitales en los centros, sino que se canaliza. Y ello, además, ante la necesidad de cumplir con la normativa básica estatal que se cita, en la que el apartado 5 del artículo 111 bis de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, requiere promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el aula, para garantizar la competencia digital de los alumnos.

Ante ello, no parece que la norma proyectada pueda afectar de forma significativa a la comercialización de dispositivos digitales, ya que solo afecta a un ámbito muy determinado, como son los alumnos de centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad de Madrid, quienes podrán seguir empleándolos libremente en su vida privada e, igualmente, deberán continuar empleándolos en los centros, dentro de los cauces establecidos.

(iii) En cuanto a la categoría de reglamentos técnicos constituida por las “*reglas relativas a los servicios*”, es aquella en la que se centra fundamentalmente el Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de 18 de marzo de 2025

Como ya indicamos, a efectos de la definición, se considerará que una norma se refiere específicamente a los servicios de la sociedad de la información cuando, por lo que respecta a su motivación y al texto de su articulado, tenga como finalidad y objeto específicos, en su totalidad o en determinadas disposiciones concretas, regular de manera explícita y bien determinada dichos servicios.

Pues bien, a estos efectos debe tenerse en cuenta que la norma proyectada por la Comunidad de Madrid no se refiere a los servicios de la sociedad de la información como reguladora de la prestación del servicio o el servicio en cualquiera de componentes, sino como reguladora de la limitación del uso de dispositivos digitales (ordenadores, tabletas o similares) de forma individual y compartida en los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, sin que se regulen tampoco –como se señaló en el apartado (i) a propósito de las especificaciones técnicas- los ordenadores, tabletas o similares como productos.

En otras palabras, el proyecto de decreto no regula ningún “*servicio*”, en el sentido previsto por el artículo 1.b) de la Directiva 2015/1535, que considera como tales los siguientes:

“«servicio»: todo servicio de la sociedad de la información, es decir, todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios.”

A efectos de la presente definición, se entenderá por:

- i) «a distancia», un servicio prestado sin que las partes estén presentes simultáneamente,*
- ii) «por vía electrónica», un servicio enviado desde la fuente y recibido por el destinatario mediante equipos electrónicos de tratamiento (incluida la compresión digital) y de almacenamiento de datos y que se transmite, canaliza y recibe enteramente por hilos, radio, medios ópticos o cualquier otro medio electromagnético,*
- iii) «a petición individual de un destinatario de servicios», un servicio prestado mediante transmisión de datos a petición individual”.*

Como señala la Guía, “*Con arreglo a la jurisprudencia del TJUE, las cuatro condiciones anteriormente mencionadas que se establecen en el artículo 1, apartado 1, letra b), de la Directiva (UE) 2015/1535 para que una actividad se considere como un servicio de la sociedad de la información («todo servicio prestado normalmente a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios») son acumulativas”.*

Lo anterior excluye que el decreto proyectado pueda considerarse un reglamento técnico que contenga reglas relativas a los servicios, como tercera categoría de aquellos, pues la restricción del uso de dispositivos electrónicos que prevé no resulta subsumible en la definición de servicios que contiene la Directiva 2015/1535 a efectos de su aplicación. Esta circunstancia, *per se*, sería suficiente para descartar este tercer supuesto.

Al mismo tiempo, no toda regulación que afecte a los servicios de la sociedad de la información puede considerarse una reglamentación técnica, sino únicamente la que responda a los requisitos que establece la propia Directiva 2015/1535: “*requisito de carácter general relativo al acceso a las actividades de servicios contempladas en la letra b) y a su ejercicio, especialmente las disposiciones relativas al prestador de servicios, a los servicios y al destinatario de servicios”.*

Debe tratarse pues, de una regulación que se refiera al acceso a las actividades de servicios de la sociedad de la información y a su ejercicio (prestador de servicios, servicios y destinatarios).

Aplicando exclusivamente el tenor literal de dicho artículo, se puede concluir que no nos encontramos ante una reglamentación técnica de la clase indicada, pues el proyecto de decreto no regula ni el proveedor ni el acceso a las actividades del servicio ni tampoco el servicio en sí, su ejercicio o sus beneficiarios, limitándose a regular, sin incluir limitaciones que afecten a los requisitos indicados en el concepto de reglamentación, el uso de los dispositivos digitales de forma individual y compartida en los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impartan enseñanzas de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, no permitiéndose trabajar de forma individual con estos dispositivos en las etapas de Educación Infantil y Primaria, ni la realización de tareas académicas fuera del horario escolar que exija su uso y, en la etapa de Educación Secundaria, delimitando por los centros el uso individual de estos dispositivos en función de la edad y tipo de enseñanza.

Abundando en esta cuestión, la Guía incluye aclaraciones sobre ciertas medidas susceptibles de constituir reglas relativas a los servicios en los siguientes términos:

“Los ejemplos de medidas que es probable que constituyan normas referidas a servicios de la sociedad de la información incluyen medidas relacionadas con las condiciones para ejercer una actividad (como las normas relativas a la constitución de empresas proveedoras de servicios, en particular las que regulan los mecanismos de autorización o concesión de licencias; medidas relacionadas con las condiciones para desarrollar una actividad en línea (por ejemplo, una prohibición general de realizar labores de promoción comercial o determinadas formas de publicidad, requisitos de inscripción, prohibición de publicar ciertos tipos de información); medidas que conciernen al proveedor de servicios en línea (por ejemplo, requisitos referentes a la experiencia profesional para ejercer como asesor fiscal en línea); medidas que aludan a la prestación de servicios en línea (como leyes que establezcan las tarifas máximas que se pueden cobrar, seguros obligatorios u obligaciones de notificación) y medidas relacionadas con el destinatario de dichos servicios (por ejemplo, participación limitada a un determinado grupo de edad, medidas que sean de aplicación a categorías específicas de destinatarios, como los menores de edad); así como la extensión a las operaciones llevadas a cabo en internet del derecho exclusivo de explotar determinados juegos de azar adjudicado a una entidad pública en todo el territorio nacional” (el subrayado es nuestro).

Pues bien, la Guía no afirma, ni siquiera, que toda medida relacionadas con el destinatario de dichos servicios (por ejemplo, participación limitada a un determinado grupo de edad, medidas que sean de aplicación a categorías específicas de destinatarios, como los menores de edad), constituya una reglamentación técnica, sino que es probable que lo sea. Sería necesario, como no puede ser de otra forma, examinar la medida concreta y comprobar si realmente incide en el servicio y responde a los requisitos que exige la Directiva 2015/1535 para que nos encontremos ante reglamentaciones técnicas y, además, que su notificación a la Comisión Europea atiende a las finalidades que contempla la propia directiva.

En cuanto a la justificación de los primeros extremos, nos remitimos a los argumentos ya esgrimidos en el presente informe, pero, además, a los incluidos en el escrito de solicitud por la Secretaría General Técnica consultante, que justifica que, partiendo de la base de que en el proyecto de decreto únicamente se regula el uso de los dispositivos digitales en el ámbito educativo, sin que se determinen sus características técnicas o se limite el acceso a servicio alguno, señala:

“desde esta Consejería se entiende que no se está limitando la participación en servicios de la sociedad de la información a ningún grupo de edad. Lo que se está haciendo es regular el uso de determinados dispositivos en horario escolar o para la realización de tareas académicas evaluables fuera de él, únicamente en centros educativos sostenidos con fondos públicos y mientras se imparte la formación.

Esta regulación afecta al uso individual, que no colectivo, de estos dispositivos, sin que en ningún caso y, como no puede ser de otro modo, se esté limitando el uso de dispositivos en cualquier otro momento al descrito, se esté impidiendo el acceso a servicios de la información a ningún grupo de edad, ni se estén imponiendo características técnicas, a los dispositivos electrónicos que, en su caso, se empleen en la educación de los alumnos o al margen de ella(...)

Se trata de regular la utilización de los entornos digitales de aprendizaje, como medio didáctico o metodología en la enseñanza, en función de las distintas etapas educativas y de las características de las enseñanzas impartidas, la edad y el grado de madurez de los alumnos, al objeto, además, de dar cumplimiento al artículo 111.bis 5 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, que faculta a las Administraciones educativas para establecer las condiciones que hagan

posible la eliminación en el ámbito escolar de las situaciones de riesgo derivadas de la inadecuada utilización de las tecnologías de la información y la comunicación”.

Por otra parte, la obligación que impone la Directiva 2015/1535, según sus considerandos, responde a la necesidad de prohibir las restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente a ellas en sus intercambios de mercancías y favorecer la eliminación de obstáculos comerciales, además de medidas que limiten la competitividad de las empresas o la libre circulación y buen funcionamiento del mercado interior.

El documento de orientación sobre la aplicación del Reglamento (UE) 2019/515 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, relativo al reconocimiento mutuo de mercancías comercializadas legalmente en otro Estado miembro elaborado por el Consejo, se pronuncia en el apartado 4 sobre la Directiva 2015/1535, e indica que ésta garantiza que las reglamentaciones nacionales no creen obstáculos injustificados al comercio.

Pues bien, el proyecto de decreto, como indica el escrito de petición de informe y compartimos, no *“afecta a la actividad económica, la libertad de mercado, la competitividad de las empresas, la producción o comercialización de productos o servicios a cambio de una remuneración, a distancia, por vía electrónica y a petición individual de un destinatario de servicios, al establecimiento de operadores de servicios, ni limita las condiciones generales de acceso a servicios digitales”.*

En este sentido, también puede traerse a colación lo testimoniado en la Memoria de análisis de impacto normativo que se adjunta a la petición de informe remitida, a propósito del impacto económico y presupuestario de la norma proyectada: *“En relación con el impacto en la economía respecto a la competencia, este proyecto de decreto no tiene efectos significativos. La aprobación de esta normativa tampoco tiene incidencia en los capítulos de gasto asignados a la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por lo que no resulta necesario aportar información o solicitar el oportuno informe específico al respecto”.*

(iv) Para concluir, tampoco estarían comprendidas las medidas previstas por el proyecto de decreto en la categoría de reglamentos técnicos constituida por *“disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio*

o el establecimiento como prestador de servicios”, en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra f), de la Directiva 2015/1535, pues el proyecto de decreto no prohíbe la utilización de los dispositivos digitales a que se refiere su artículo 1, sino que se limita a regular y limitar su utilización en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a las prohibiciones de uso de un producto, hay que recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, que *“estas prohibiciones incluyen medidas cuyo alcance vaya claramente más allá de una limitación de ciertos usos posibles del producto controvertido y que no se limiten, por tanto, a una simple restricción de su utilización”* (Sentencia de 8 de octubre de 2020, Admiral Sportwetten y otros, C-711/19, EU:C:2020:812, apartado 36 y jurisprudencia citada).

En efecto, según la sentencia Belplant citada con anterioridad, *“esta categoría de reglamentos técnicos se refiere, más concretamente, a las medidas nacionales que no admiten ninguna utilización distinta de la meramente marginal que pueda esperarse razonablemente del producto de que se trate (sentencia de 28 de mayo de 2020, ECO-WIND Construction, C-727/17, EU:C:2020:393, apartado 46 y jurisprudencia citada)”*.

En el supuesto objeto de consulta, las limitaciones de uso que se introducen en el proyecto de decreto pueden considerarse meras restricciones en la utilización.

Tenemos que hacer referencia finalmente a que el Informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de 18 de marzo de 2025 que se nos aporta manifiesta que resulta útil tener en cuenta que, desde la Administración General del Estado, se notificó a la Comisión, en el marco de esta normativa, el *“proyecto de Ley sobre protección de menores en entornos digitales”*, al que se asignó por la Comisión el número de notificación 2024/0531/ES y que ese texto incluye limitaciones de acceso a contenidos, obligaciones de los fabricantes, medidas de formación y medidas en el ámbito educativo.

Pues bien, examinado el contenido del anteproyecto¹, se comprueba que, además de las medidas en el ámbito educativo que contempla únicamente en sus artículos 6 y 7 (regulación del uso de dispositivos en los centros de educación infantil, primaria y secundaria postobligatoria), incluye una regulación más amplia que, en su caso, podría ser calificada como reglamento técnico conforme a la Directiva 2015/1535, como son las obligaciones de los fabricantes de dispositivos digitales con conexión a internet (artículo 4) o la regulación del acceso y activación de los mecanismos aleatorios de recompensa (artículo 5). Téngase en cuenta, a estos efectos, que, como advierte la Guía, *“la obligación de notificar no se limita a los instrumentos normativos dedicados en su totalidad a servicios de la sociedad de la información (por ejemplo, una ley sobre firmas electrónicas). También deben notificarse aquellos instrumentos que contengan únicamente una parte (un artículo, o incluso un apartado) que concierna específicamente a un servicio de la sociedad de la información”*.

Por todo lo expuesto, consideramos que el proyecto de decreto que está tramitando la Administración autonómica no participa de la naturaleza de reglamentación técnica en ninguna de las medidas que adopta.

CONCLUSION

ÚNICA.- A juicio de esta Abogacía General, el proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y limita el uso de dispositivos digitales en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Madrid no resultaría incardinable en los supuestos que han de dar lugar al deber de comunicación a la Comisión Europea, a tenor de lo dispuesto en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de

¹ Se ha accedido al texto del «Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de las personas menores de edad en los entornos digitales», sometido a información pública entre el 11 de junio y el 28 de junio de 2024. El Consejo de Ministros, en su reciente sesión celebrada el 25 de marzo de 2025, ha aprobado el proyecto de ley orgánica y lo ha remitido a las Cortes Generales, tras haber incorporado aportaciones de numerosos organismos públicos y privados de España, así como de la Comisión Europea, según se indica en la nota de prensa emitida (<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/paginas/2025/250325-rueda-de-prensa-ministros.aspx>). Sin embargo, el texto del proyecto remitido aún no figura en la página web del Congreso, presuntamente a la espera de su calificación por la Cámara, dado el escaso tiempo transcurrido.

2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en

Begoña Basterrechea Burgos

**ILMA. SRA. SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN
CIENCIA Y UNIVERSIDADES.**