



A.G.: 62/2025

S.G.C.: 132/2025

S.J.C.D.: 71/2025

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en relación con un **proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula el Consejo Asesor de Transformación Digital y el Centro de Innovación Digital, Digitaliza Madrid.**

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12, apartado 2, del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Con fecha 3 de noviembre de 2025 ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Digitalización 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. Se han remitido versiones anteriores nominadas como de 23 de mayo y 28 de mayo; y la última, de septiembre de 2025.

- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), elaborada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, suscrita en fecha 31 de octubre de 2025. Se adjuntan dos versiones anteriores de esta MAIN, de 14 de septiembre de 2025 y 28 de mayo de 2025.

- Informes de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 21 de mayo de 2025 y de 29 de mayo de 2025, que remite al anterior.

- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de fecha 12 de septiembre de 2025 y una versión anterior de 20 de junio de 2025.

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

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

- Informe 57/2025, de 2 de junio de 2025, de la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales), de impacto por razón de género, y una versión anterior: Informe 51/2025, de 16 de mayo de 2025.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de fecha 20 de mayo de 2025, en el que se indica que no se formulan observaciones en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones de la misma.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 27 de mayo de 2025, que incluye:
 - Informe de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo) de 23 de mayo de 2025:
 - Informe de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 20 de mayo de 2025.
 - Informe de la Dirección General de Formación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 21 de mayo de 2025.
 - Informe de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial Formación (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 20 de mayo de 2025.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de fecha 26 de mayo de 2025 y 2 de junio siguiente, que reitera el anterior. Señala el primero de ellos que se adjuntan las observaciones formuladas por la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial y de la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica Madrid, si bien no constan en el expediente.

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 22 de mayo de 2025, en el que se hace constar que no formula observaciones al proyecto.

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

- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 26 y 29 de mayo de 2025, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de fecha 22 de mayo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan observaciones al proyecto.
- Escrito de la Secretaría General Técnica de Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de fecha 22 de mayo de 2025, en el que se hace constar que no se formulan alegaciones.
- Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 8 de octubre de 2025, por la que se acuerda someter a audiencia e información pública el proyecto de decreto.
- Certificado de la Secretaria General del Consejo de Gobierno, de 8 de octubre de 2025, en el que se certifica *“que el Consejo de Gobierno, en su sesión de ocho de octubre de dos mil veinticinco, a propuesta del Consejero de Digitalización y según se desprende del Acta provisional correspondiente a la misma queda enterado del siguiente informe: Informe previo a la realización de los trámites de audiencia e información pública, del Proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, sobre el Consejo Asesor de Transformación Digital y el Centro de Innovación Digital, Digitaliza Madrid”*.

SEGUNDO. - Con fecha 4 de noviembre de 2025 se recibe, en el Servicio Jurídico en la Consejería de Digitalización, un oficio, procedente de la Secretaría General Técnica de esta consejería, que adjunta nueva documentación consistente en:

- Alegaciones formuladas durante el trámite de audiencia e información pública por parte de la empresa Sage, el 29 de octubre de 2025 y de Comisiones Obreras (CCOO), el 31 de octubre de 2025.

- Nueva MAIN, suscrita por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, con fecha 4 de noviembre de 2025.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.

El proyecto de decreto sometido a consulta, a tenor de lo dispuesto en su artículo 1, tiene por objeto regular el Consejo Asesor de Transformación Digital, así como el Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid.

La finalidad declarada de la norma proyectada se explica en la MAIN en los siguientes términos: *“Se reformulan los dos órganos colegiados creados en virtud del Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, y su Consejo Asesor de Transformación Digital, una vez consolidadas las competencias de la Consejería de Digitalización, con el objetivo de adaptarse a la experiencia adquirida y a la necesidad de intensificar el impulso y la promoción de la transformación digital de la Comunidad de Madrid tanto en el sector público como en el sector privado. Se refuerza el papel del Consejo Asesor de Transformación Digital, como órgano colegiado asesor de la Consejería de Digitalización, regulando su composición y funciones y dotándole de una mayor eficacia y relevancia. Y, el Centro de Innovación Digital, atendiendo a las expectativas y sinergias generadas, se configura como un centro de referencia para el impulso de la transformación digital, convirtiéndose en un centro de innovación digital, siguiendo el modelo de otros existentes en el ámbito europeo y nacional”*.

El texto normativo consta de una parte expositiva y otra dispositiva integrada por doce artículos, seguida de una parte final conformada por dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

El artículo 148, apartado 1, regla 1ª, de la Constitución Española dispone que *“las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno”*.

En materia 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, de modo que la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica ha sido reconocida como *“algo inherente a la autonomía”* (STC 50/1999, de 6 de abril).

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio, determina que las comunidades autónomas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre la materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

En todo caso, las competencias que se ejercen, en este ámbito, por la Comunidad de Madrid, son innegables.

De igual forma, debemos traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018, de 20 de diciembre (que se refiere específicamente a la ciberseguridad, pero que realiza un planteamiento exportable en general a las competencias en materia de digitalización y tecnología digital), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, señalando que la ciberseguridad no es un concepto o materia reconducible a un único título competencial y que puede identificarse con la seguridad nacional o con la seguridad pública cuando se trata de la protección ordinaria de las redes y las infraestructuras de telecomunicaciones, pero también puede proyectarse sobre otros planos, como es el caso de la Administración electrónica, que

abarca la organización de medios y previsión de medidas de protección de la Administración y, por extensión, la protección de los derechos de los ciudadanos cuando se relacionan con aquella por medios electrónicos.

Así, las competencias en materia de digitalización, en lo correspondiente, también pertenecen a las comunidades autónomas, aun cuando no sean reconducibles a un único título competencial.

Debe recordarse que se ejercen, aquí, las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. Concretamente, puede señalarse que el artículo 26.1.1 le atribuye competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno y que el artículo 26.1.3 le atribuye la competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

Igualmente ha de apuntarse que, efectivamente, la Comunidad de Madrid tiene competencia exclusiva en el fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid; y de la cultura y la investigación científica y técnica, en virtud del artículo 26.1.17 y 26.1.20.

Con base en la normativa expuesta, se ha de reconocer la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar la norma proyectada.

En otro orden de cuestiones, desde el punto de vista organizativo de la Administración de la Comunidad de Madrid, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983) atribuye al Consejo de Gobierno *“Aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado, cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*.

Por su parte, el artículo 31 de la Ley 1/1983 confiere a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los proyectos de decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados.

La concreta iniciativa para la elaboración y la tramitación del proyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Digitalización, al amparo del artículo 1 del Decreto 261/2023, de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Digitalización (en lo sucesivo, Decreto 261/2023), cuyo apartado 1 confiere al titular de la misma competencias en materia de propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de digitalización y transformación digital, así como de coordinación de las competencias en materia de digitalización de las consejerías de la Comunidad de Madrid; y también conforme al apartado 2, según el cual, su titular tiene atribuidas las competencias establecidas en el artículo 41 de la Ley 1/1983 y restantes disposiciones en vigor, correspondiéndole, como órgano superior de la Administración de la Comunidad de Madrid, el desarrollo general, la coordinación y el control de la ejecución de las políticas del Gobierno atribuidas por este decreto.

TERCERA. – NATURALEZA Y TRAMITACIÓN.

I. En relación con la naturaleza de la norma proyectada, y siendo manifiesto que nos encontramos ante una disposición general de rango reglamentario -concretamente, un decreto del Consejo de Gobierno- hemos de detenernos primeramente en la determinación de si el mismo tiene carácter meramente organizativo o, por el contrario, trasciende de dicha condición, pudiendo considerarse como un reglamento ejecutivo, toda vez que dicha cuestión ha generado ciertas dudas en la tramitación del expediente, como se refleja tanto en el informe de la Oficina de Calidad Normativa (apartado 3.3.1.(i)) como en la MAIN (pág. 17 de su versión de 31 de octubre de 2025).

Para abordar esta cuestión, cabe citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013), en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias, señalando que:

«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere.

En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Ya en su pretérita sentencia de 19/07/199, el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, 27 de marzo de 1985, 19 de Junio de 1985 y 31 de octubre de 1986].

Sin embargo, la condición organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello al sostener: "Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La

Sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v.gr., Sentencia 18/1982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un intento de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”».

En aplicación de la citada doctrina, tanto el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (así en su Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, entre otros) como la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (dictámenes 124/16, de 26 de mayo; 104/17, de 9 de marzo; 115/20, de 5 de mayo, 537/22, de 8 de septiembre y más recientemente, 152/25, de 20 de marzo, entre otros muchos), han sostenido que el hecho de que un proyecto de decreto regule un órgano administrativo no implica que pueda sostenerse sin más que se trate de un reglamento organizativo. En este sentido, el citado Dictamen 537/22 recoge que “*un decreto que regulase un órgano administrativo no por ello podía considerársele sin más un reglamento organizativo, que determinase la innecesaridad del dictamen de esta Comisión sino que, siguiendo los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013) debería estarse a la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere...*”.

También por su analogía con el proyecto que nos ocupa, el Dictamen 39/23, de 26 de enero, emitido por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, a propósito del proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se crea y regula la Aceleradora de Inversiones de la Comunidad de Madrid, advierte que:

“...en referencia a los llamados reglamentos independientes, autónomos o praeter legem, categoría en la que se integra el que ahora nos ocupa, puesto que no existe una previsión concreta sobre el órgano y el procedimiento que se crea y regula, en ninguna disposición legal; esta Comisión viene manteniendo la necesidad de emitir dictamen, como garantía preventiva de legalidad, si la norma afecta a terceros. Así se indicó en el Dictamen 104/17, de 9 de marzo, señalando: “en este caso, es cierto que no hay una específica norma legal que contemple o prevea la creación del presente Observatorio [en referencia al órgano colegiado de asesoramiento Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia], pero no es menos cierto que el proyecto de decreto afecta a terceros en cuanto integra a representantes del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, a los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores, a las Universidades madrileñas, a la Cámara de Comercio de Madrid en sus funciones de arbitraje y a una asociación privada dedicada al fomento del arbitraje. Estas circunstancias justifican el que, en una norma en la que se rebasa el carácter meramente organizativo a lo que se suma la discutible existencia en nuestro ordenamiento de la figura del reglamento independiente, resulte adecuada la emisión de dictamen como una mayor garantía de legalidad”.

En cualquier caso, tanto la creación de la Aceleradora, como la regulación del concepto de los “proyectos de especial interés para la Comunidad de Madrid” y el procedimiento y efectos de su declaración por la indicada Aceleradora, desarrollan en el ámbito competencial autonómico las previsiones legales generales de los artículos 1.2 in fine, 33 y 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), en ausencia de otra norma legal específica”.

Además, el citado dictamen añade como argumento para sostener que no se trataba en ese caso de un reglamento meramente organizativo, “... aunque la norma proyectada tiene una indiscutible vocación organizativa, de su contenido y objetivos se desprende también una notoria trascendencia pública; circunstancia averada por el interés que ha suscitado el proyecto, durante su elaboración, como evidencia la respuesta obtenida a los trámites que materializan el principio de transparencia”.

En este sentido puede citarse igualmente el Informe de la Abogacía General 38/2022.

Las citadas consideraciones son trasladables, *mutatis mutandis*, al proyecto de decreto que nos ocupa en cuanto se observa, por un lado, que no existe una previsión concreta, sobre el órgano que se regula, en ninguna disposición legal y, por otro, que el proyecto de decreto afecta a terceros; así, prevé, expresamente, en el artículo 4, que: *“Podrán formar parte del Consejo Asesor de Transformación Digital expertos en transformación digital e innovación tecnológica, como representantes de empresas privadas, entidades y asociaciones, centros educativos y académicos, tanto públicos como privados. Igualmente podrán formar parte del Consejo Asesor investigadores y académicos de reconocido prestigio en el ámbito de las tecnologías de la información o que hubieran contribuido de manera importante a la realización de proyectos de innovación tecnológica”*.

En consecuencia, tratándose de una disposición que prevé la participación de terceros ajenos a la Comunidad de Madrid, debe ser considerada como productora de efectos *ad extra*, trascendiendo de la condición de reglamento meramente organizativo u orgánico, de conformidad con la doctrina y jurisprudencia expuestas.

No empece a la anterior calificación la circunstancia, que se analizará en la consideración jurídica cuarta, de si el Consejo Asesor de Transformación Digital ha de ser calificado como un órgano administrativo colegiado o si, por el contrario, se trata de un grupo de trabajo que no participa de aquella naturaleza, pues lo relevante a estos efectos es su composición externa y la consiguiente producción de efectos sobre sujetos ajenos a la Administración, con independencia de la concreta naturaleza jurídica del mismo. Por lo demás, la articulación de la nueva regulación a través de un decreto del Consejo de Gobierno resulta necesaria, toda vez que se pretende modificar la existente normación contenida en el Decreto 83/2020, cuya derogación se prevé.

II. Una vez sentado lo anterior, ha de significarse, en todo caso que, 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. Considerando que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria en los términos

expresados en líneas anteriores, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

A propósito de la tramitación, cabe recordar que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la STC 55/2018, de 24 de mayo, las diversas disposiciones que contienen los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), que hacen referencia a la potestad reglamentaria de la administración, no son de aplicación, como derecho primario, a las comunidades autónomas, pues ello devendría en la invasión de las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a autoorganizarse y regular la elaboración de sus normas.

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid.

Como es sabido, en lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, (Decreto 52/2021, en lo sucesivo). De acuerdo con el apartado 2 del artículo 1 es de aplicación a *“los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros”*, como el que nos ocupa (el resaltado es propio).

Igualmente, debemos tener en consideración el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019).

En primer lugar, por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente

en la Memoria. El plan normativo para la XIII legislatura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 20 de diciembre de 2023, no contempla el proyecto de decreto que nos ocupa, por lo que la MAIN justifica la necesidad de aprobación del proyecto, conforme a lo exigido en el artículo 3.3 del citado Decreto 52/2021, en términos que se consideran suficientes. Se observa, no obstante, que tal justificación se contiene en el apartado II de la MAIN (página 7), relativo a los *“fines, objetivos, oportunidad y legalidad de la norma”*, sin que se desarrolle, por el contrario, en su sede adecuada, esto es, en el apartado IV de la MAIN, específicamente referido a la *“justificación de la tramitación fuera del plan normativo”*. Se aconseja, por ello, ahondar en la explicación contenida en este último apartado o bien realizar una remisión expresa de este a aquel.

Asimismo, conforme al precepto indicado, en su apartado 3, la MAIN debe indicar si la norma debe someterse a evaluación *“ex post”* por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo.

Hemos de recordar, en esta sede, que prever la fórmula de evaluación de los resultados de una determinada propuesta normativa resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas a que alude el artículo 3, apartado 1, letra g), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015), que se puede considerar integrado, a su vez, dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

Al respecto, interesa traer a colación la doctrina sentada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 381/2023, de 13 de julio de 2023, que señala: *“Como esta Comisión Jurídica Asesora viene señalando de forma continua y reiterada (dictamen 677/22, de 25 de octubre, dictamen 26/23, de 19 de enero o 166/23, de 30 de marzo) el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, no exime del deber de recoger una motivación para su exclusión, ya que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados*

de su aplicación pueden suministrar una información muy relevante de futuro". Se pronuncia, en términos análogos, en su Dictamen 692/2023, de 28 de diciembre.

Así, resultaría oportuno que en la redacción definitiva de la MAIN se justificase adecuadamente la ausencia de la evaluación *ex post*, ya que no se contiene mención alguna al respecto.

Por otro lado, el artículo 60 de la Ley 10/2019, así como los artículos 4.2.a) y 5 del del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública, con las excepciones que en los mismos se prevén, a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

En este caso, la MAIN señala que: *"no es necesaria consulta pública previa, porque la norma carece de impacto significativo sobre la actividad económica, y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios, motivos por los que se puede prescindir de la mencionada consulta, tal y como establece el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, y en los artículos 5. 4 c) y d) del Decreto 52/2021, de 24 de marzo"*.

Se observa, de otra parte, que en la tramitación del proyecto que nos ocupa se dictó Resolución de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 8 de octubre de 2025, por la que se acuerda someter a audiencia e información pública el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno sobre el Consejo Asesor de Transformación Digital y el Centro de Innovación Digital, Digitaliza Madrid, habiéndose recibido una serie de alegaciones por parte de la empresa Sage, que han sido objeto de consideración en la MAIN, en su última versión, y de Comisiones Obreras (CCOO), realizadas, éstas últimas, fuera de plazo, aunque también valoradas por el órgano proponente.

Una vez delimitado el régimen jurídico aplicable a la tramitación del proyecto y examinada la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado, por la Secretaria General Técnica, una MAIN, que ha sido calificada como *"memoria ejecutiva"* –al no derivarse impactos económicos,

presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o sobre cualquier otro análogo, apreciables-.

Se observa que la precitada MAIN señala (página 16): *“De conformidad con el artículo 12 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se han solicitado los siguientes informes...”*; precepto que se refiere a la aprobación y modificación de la estructura orgánica de las consejerías de la Comunidad de Madrid, y otras normas de carácter puramente organizativo. Ahora bien, según lo señalado *ut supra*, debe eliminarse la mención a este precepto, a la vista de que no nos encontramos ante un reglamento meramente organizativo, según lo expuesto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En este sentido ya se expresó el Informe de coordinación y calidad normativa de 3 de junio de 2025.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la MAIN, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma, conforme exige el artículo 6, apartado 3, del Decreto 52/2021.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero o en los más recientes 633/2023, de 29

de noviembre, 535/2024, de 12 de septiembre, 558/2024, de 19 de septiembre y 156/2025, de 27 de marzo.

Constan los informes de impacto social a que se refiere el artículo 6.1.e) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de la Mujer-Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y por el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Familia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

De igual forma, constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho primero, los informes de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Recursos Humanos; de la Dirección General de Autónomos y Emprendimiento; de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios; de la Dirección General de Formación y de la Dirección General de Promoción Económica e Industrial Formación -todas ellas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-.

Asimismo, consta, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el informe de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

No se observa, sin embargo, que el expediente incorpore las observaciones que, según escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades de 26 de mayo de 2025, han sido formuladas por la Dirección General de Educación Secundaria,

Formación Profesional y Régimen Especial y de la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica Madrid. En orden a la adecuada completitud del expediente, deberá incorporarse al mismo esta documentación.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente a todas y cada una de las restantes consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

La unidad promotora es la propia Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en cuya MAIN actualizada, de 4 de noviembre de 2025, se pronuncia sobre la legalidad del proyecto, con lo que se cumple con lo dispuesto en el artículo 8.5 del referido Decreto 52/2021.

Para concluir la tramitación del procedimiento, deberá solicitarse el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, conforme a lo manifestado *ut supra* relativo a la naturaleza no meramente organizativa del presente proyecto. Se da con ello respuesta a la consulta planteada al respecto en el oficio de petición de informe, remitiéndonos a estos efectos a lo señalado en el apartado I de la presente consideración jurídica.

Abundando en esta cuestión, puede traerse igualmente a colación el Dictamen 374/13, de 18 de septiembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, relativo al «proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Consejo del Deporte de la Comunidad de Madrid», que entendió que *“el proyecto de decreto que se somete a informe modifica lo dispuesto en el Decreto 8/1998, de 15 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de Deporte de la Comunidad de Madrid. Dicho Decreto se dicta, en palabras del Dictamen del Consejo de Estado 1221/1997, de 13 de marzo, “desarrollando en este aspecto lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid”. De ahí que sea preciso el dictamen de este órgano consultivo ya que estamos en presencia de un reglamento que no se limita a regular un órgano de la Comunidad de Madrid con efectos meramente internos que afecten a la estructura orgánica de la Comunidad de Madrid sino que se trata de un órgano de participación,*

previsto en un norma legal que se remite al reglamento para su desarrollo, en el que se integran representantes de las Federaciones Deportivas y de las entidades locales, produciendo así efectos ad extra que hacen necesario el dictamen de este órgano consultivo para asegurar la adecuación de la norma reglamentaria al texto legal que desarrolla, tal y como hizo con anterioridad a la LRCC el Consejo de Estado en el citado dictamen respecto al proyecto del Decreto 8/1998”.

Asimismo, la Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 537/22, de 8 de septiembre, afirmó que *“A efectos de la procedencia en la emisión del presente dictamen, cabe señalar que la norma proyectada tiene una indiscutible vocación organizativa, si bien, tal y como recoge la MAIN “...se realizó el trámite de consulta pública el 21 de mayo de 2021, ya que, aunque se trata de una norma organizativa, puede tener efectos ad extra al contar entre sus vocales con personal ajeno a la Comunidad de Madrid. Por el mismo motivo, y teniendo en cuenta la posible proyección social de la norma, se ha realizado el trámite de audiencia e información pública en el periodo comprendido entre el 6 de abril de 2022 y el 28 de abril de 2022”*”.

Habida cuenta de lo anterior, y atendiendo a la composición del Centro de Innovación Digital y del Consejo Asesor de Transformación Digital, que se encuentran integrados por miembros ajenos a la Administración de la Comunidad de Madrid, se considera necesaria la emisión de informe al proyecto de decreto que nos ocupa por parte de la Comisión Jurídica Asesora.

CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.

Analizaremos, a continuación, el contenido del proyecto de decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “directrices”) que, *“sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa”*, como señalara la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 18/2023, de 12 de enero y 640/2023, de 29 de noviembre, entre otros.

De forma más específica, en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre, alude a su aplicabilidad en la Comunidad de Madrid “*por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno*”.

Como se ha expuesto *ut supra*, el proyecto de decreto examinado consta de una parte expositiva y otra dispositiva integrada por doce artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

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

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, responde adecuadamente a lo establecido en la directriz 7, ya que refleja con exactitud y precisión la materia regulada, permitiendo hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

Ello no obstante, debería citarse en dicho título el Centro de Innovación Digital por su nombre completo (“*Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid*”), tal y como sucede tanto en sus artículos 1 y 10 como en el todavía vigente Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, y su Consejo Asesor de Transformación Digital (en adelante, Decreto 83/2020).

La **parte expositiva** responde, en líneas generales, a las pautas dictadas en las directrices 11 a 16. Así, describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, sus antecedentes y la competencia en cuyo ejercicio se dicta, en consonancia con lo previsto en la directriz 12.

Se declara que el proyecto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica

Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente: “(...) *Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“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*”. En los mismos términos, se pronuncia su posterior Dictamen de 11 de mayo de 2021.

En todo caso, la primera cita de la norma al Decreto 83/2020 debe realizarse completa, conforme a la directriz 74.

Respecto de la justificación de los principios de necesidad y eficacia, parece más adecuado sustituir la referencia al Decreto 38/2023 por el Decreto 261/2023 o, si se prefiere, incorporar ambas.

En cuanto al principio de transparencia, debe reformularse su justificación pues se indica que al tratarse de una norma de carácter organizativo “*está exenta de los distintos trámites propios de la participación pública, esto es, consulta pública y trámites de audiencia e información públicas (...)*”. En el mismo sentido, se indica a continuación que, dado su carácter organizativo, este decreto “*se ha tramitado conforme al procedimiento simplificado previsto en el artículo 12 del Decreto 52/2021*”. No es esta la tramitación finalmente seguida en el caso que nos ocupa pues, como hemos indicado previamente, pese a presentar innegables concomitancias con un decreto de carácter organizativo, lo cierto es que de su contenido se revela una clara proyección *ad extra* que impide su automática consideración como reglamento de carácter meramente organizativo, aspecto que ha sido señalado por otros órganos preinformantes. Esto ha determinado que su tramitación no haya seguido los cauces del precitado artículo 12 del Decreto 52/2021, habiéndose practicado, incluso, el trámite de audiencia e información pública, como se

desprende de los antecedentes del presente informe y de la tramitación descrita en la consideración jurídica tercer del mismo.

Es por ello por lo que resultará necesario corregir, en la parte expositiva de la norma proyectada, los aspectos reseñados. A estas consideraciones debe responder igualmente la MAIN del proyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En lo que atañe a la relación de informes que se han recabado durante la sustanciación del procedimiento, que se contiene en el penúltimo párrafo de la parte expositiva, convendría incluir la referencia al preceptivo informe de la Abogacía General.

Se recuerda, en cualquier caso, el criterio mantenido por la Comisión Jurídica Asesora en este punto, entre otros, en Dictamen 303/2025, de 12 de junio de 2025, que señala: *“que, de acuerdo con la directriz 13, deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin que resulte necesario citar todos y cada uno de los informes emitidos en la tramitación de la norma (...)”*.

En el último párrafo, a la vista del necesario informe de la Comisión Jurídica Asesora sobre el proyecto, deberá referirse dicho trámite e incluir la fórmula *“de acuerdo con/oída la Comisión Jurídica Asesora”*, en consonancia con lo establecido en el directriz 16, incluyendo así la doble posibilidad que asiste al órgano que ha de aprobar la norma; en este sentido cabe citar, entre otros, el Dictamen 487/2017, de 23 de noviembre de 2017, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, en este último párrafo, a fin de evitar la reiteración del adjetivo *“previo”*, podría sustituirse en su primera referencia, relativa al informe preceptivo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la preposición *“con”*, en consonancia con la directriz 16.

En cuanto a la **parte dispositiva**, se prevé la división en dos capítulos. Estos debieran distribuirse, en su caso, de manera que engloben los diferentes artículos en la forma prevista en la directriz 23. Se observa, en tal sentido, que el artículo 1 no se integra en ningún capítulo y que los dos capítulos en que se estructura la norma proyectada no llevan título, exigencia que contempla la meritada directriz (“*Los capítulos se numerarán con romanos y deberán llevar título*”).

Por lo demás, los artículos deberán componerse de acuerdo a la directriz 29: “*{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; sin negrita ni subrayado ni cursiva; tras la palabra, el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final}*”.

Respecto del contenido del articulado, como dijimos, se prevén dos partes claramente separadas.

Por un lado, las disposiciones relativas al Consejo Asesor de Transformación Digital (capítulo I); en las que se determina su composición y funcionamiento. Por otro lado, se regula el Centro de Innovación Digital (capítulo II), consignando su finalidad y funciones. Esta regulación es, con carácter general, sin perjuicio de lo señalado *ut supra*, de carácter eminentemente organizativo, respondiendo a criterios de oportunidad. Tal y como señala la MAIN del proyecto, “*Se reformulan los dos órganos colegiados creados en virtud del Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, y su Consejo Asesor de Transformación Digital, una vez consolidadas las competencias de la Consejería de Digitalización (...)*”, como indicamos al tratar la finalidad de la norma.

Habida cuenta de la diversa naturaleza y funciones que pretenden atribuirse al Consejo Asesor y al Centro de Innovación Digital, así como de su regulación diferenciada en sendos capítulos, procederemos seguidamente a examinar cada uno de ellos de forma detenida y separada.

(i) Consejo Asesor de Transformación Digital.

El **artículo 2**, bajo el título de “*naturaleza y régimen jurídico del Consejo Asesor de Transformación Digital*”, en su apartado 1, define el mismo como “*un órgano asesor de la Consejería competente en materia de digitalización*” que persigue canalizar la colaboración del sector privado en este ámbito, especificando el apartado 2 que tiene la naturaleza jurídica de “*órgano colegiado*” y que se regulará por este decreto y sus disposiciones de desarrollo, así como por las disposiciones de la Ley 40/2015. Debe tenerse en cuenta, al respecto, que los artículos 15 a 18 de la citada Ley 40/2015 constituyen legislación básica, por lo que estos preceptos son de aplicación directa a todas las Administraciones Públicas, incluida la Administración de la Comunidad de Madrid.

De este modo, el Consejo Asesor de Transformación Digital pasaría a desvincularse del Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, que en la vigente regulación se configura “*un grupo de trabajo experto adscrito a la misma consejería*” (artículo 1.2 del Decreto 83/2020) que forma parte del Centro de Innovación Digital (disposición adicional primera del Decreto 261/2023), mientras que en el decreto proyectado pasaría a configurarse como un órgano colegiado adscrito directamente a la propia consejería.

En tanto se caracteriza a este consejo como órgano colegiado, y a propósito de las funciones que se atribuyen al mismo en el **artículo 3**, se ha de traer a colación lo dispuesto en la Ley 40/2015, cuyo artículo 22, aplicable de forma supletoria en el ámbito autonómico, dispone:

“1. La creación de órganos colegiados de la Administración General del Estado y de sus Organismos públicos sólo requerirá de norma específica, con publicación en el «Boletín Oficial del Estado», en los casos en que se les atribuyan cualquiera de las siguientes competencias:

a) Competencias decisorias.

b) Competencias de propuesta o emisión de informes preceptivos que deban servir de base a decisiones de otros órganos administrativos.

c) Competencias de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos de la Administración General del Estado.

2. En los supuestos enunciados en el apartado anterior, la norma de creación deberá revestir la forma de Real Decreto en el caso de los órganos colegiados interministeriales cuyo Presidente tenga rango superior al de Director general; Orden ministerial conjunta para los restantes órganos colegiados interministeriales, y Orden ministerial para los de este carácter.

3. En todos los supuestos no comprendidos en el apartado 1 de este artículo, los órganos colegiados tendrán el carácter de grupos o comisiones de trabajo y podrán ser creados por Acuerdo del Consejo de Ministros o por los Ministerios interesados. Sus acuerdos no podrán tener efectos directos frente a terceros.

4. La modificación y supresión de los órganos colegiados y de los grupos o comisiones de trabajo de la Administración General del Estado y de los Organismos públicos se llevará a cabo en la misma forma dispuesta para su creación, salvo que ésta hubiera fijado plazo previsto para su extinción, en cuyo caso ésta se producirá automáticamente en la fecha señalada al efecto” (el subrayado es nuestro).

De las funciones que el proyecto otorga al Consejo Asesor de Transformación Digital y que se enuncian en el artículo 3 del proyecto (“a) Asesorar a la consejería competente en materia de digitalización en el impulso de su estrategia digital de la Comunidad de Madrid; b) Apoyar a la consejería competente en materia de digitalización en el desarrollo de sus proyectos e iniciativas de tratamiento digital; c) Elaborar propuestas dirigidas al sector público y privado para la implantación de infraestructuras claves para el desarrollo digital en la Comunidad de Madrid; d) Elaborar estudios e informes no vinculantes en materia de transformación digital; e) Aquellas otras que le atribuya la consejería competente en materia de digitalización”) no se desprende que la naturaleza del órgano que se proyecta se corresponda con la de “órgano colegiado” a que se refiere el artículo 22.1 de la Ley 40/2015, correspondiéndose las funciones a realizar más bien con las propias de un grupo o comisión de trabajo. En este punto, basta traer a colación lo consignado en el apartado 3 del

artículo 2 proyectado, que señala expresamente: “*El Consejo Asesor trasladará el resultado de sus trabajos a la persona titular de la Consejería competente en materia de digitalización*”.

La propia MAIN, señala que “*El Consejo Asesor de Transformación Digital pasa de ser un grupo de trabajo experto del Centro de Innovación Digital, adscrito a la Consejería de Digitalización, a configurarse como un órgano colegiado asesor de la persona titular de la Consejería de Digitalización que persigue canalizar la colaboración del sector privado en este ámbito*” (énfasis añadido) y en respuesta a las observaciones formuladas en el informe de la Oficina de Calidad Normativa, reitera que “*El Consejo Asesor se configura como un órgano colegiado de asesoramiento al titular de la consejería competente en materia de digitalización para el impulso de su estrategia digital en la Comunidad de Madrid*”.

En este sentido, el informe de coordinación y calidad normativa obrante en el expediente, se pronuncia al respecto señalando que: “*Al Consejo Asesor de Transformación Digital no se le otorgan, en el artículo 3 del proyecto de decreto, funciones que tengan efectos frente a terceros y sus competencias ni incluyen la propuesta o emisión de informes preceptivos ni competencias de seguimiento o control de las actuaciones de otros órganos administrativos. Por tanto; este órgano colegiado tiene, propiamente el carácter de grupo o comisión de trabajo, no siendo preceptiva, su regulación, mediante una norma con rango de decreto. No obstante, se requiere de este rango normativo a los efectos de proceder a la modificación del Decreto 261/2023, de 29 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Digitalización, que se efectúa en la disposición final primera de la norma proyectada*”.

Continuaremos ahondando sobre esta cuestión con ocasión del examen de los restantes preceptos de este capítulo.

En cuanto a las funciones reguladas en el **artículo 3**, debiera justificarse adecuadamente en la MAIN, la compatibilidad de alguna de ellas con las competencias que atribuye la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (en lo sucesivo, Ley 7/2005), a la Agencia para la Administración Digital, Madrid Digital, adscrita también a la Consejería de Digitalización (así, *verbi gratia*: *El desarrollo y ejecución de la estrategia diseñada por la consejería*

competente en materia de Digitalización en relación a la inteligencia artificial y otras tecnologías habilitadoras para la transformación digital de la Administración, así como la coordinación, ejecución y seguimiento del desarrollo de estos proyectos (...) -artículo 10. Tres. 2.c-; o el Asesoramiento y asistencia técnica en tecnologías de la información y comunicación electrónica -según el artículo 10. Tres. 2.m-) y, en su caso, justificar la adecuada cohesión del mismo con la actividad que realizan órganos de la propia consejería, como la Dirección General de Estrategia Digital, a la vista de las funciones que le atribuye el propio decreto de estructura de la Consejería, en su artículo 6, y establecer una regulación que se cohesione con las mismas, y en todo, caso sin perjuicio de las competencias que pueden corresponder a otras consejerías.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 4** regula la composición del Consejo, si bien debe evitarse la expresión “*podrán formar parte*” que figura en su apartado 1, pues con la misma se apunta a una mera posibilidad, de forma que no quedaría claro cuál habría de ser la composición definitiva del mismo.

En este sentido, y no obstante la justificación que incorpora la MAIN, que descarta una mayor determinación en lo que atañe al número y procedimiento de designación de los miembros que ha de integrar el Consejo, relegándolo al “*futuro desarrollo del decreto, por orden del consejero*” (páginas 18 y 21), en caso de configurarse como un órgano administrativo colegiado debiera hacerse constar la determinación del número de miembros, con indicación del número de los procedentes de la administración y externos; y un mayor detalle en la descripción del procedimiento de designación de los mismos y, en particular, de su presidente. Se recuerda, en esta sede, que “*La composición y los criterios para la designación de su Presidente y de los restantes miembros*” se considera un extremo cuya determinación resulta indispensable en orden a la constitución de un órgano colegiado *ex* artículo 20.2 c) de la Ley 40/2015, precepto de aplicación supletoria en el ámbito autonómico.

Conviene matizar, en este punto, que, al pretender su configuración como órgano colegiado, no cabría sostener lo afirmado en la MAIN (página 20): “*La Consejería de Educación, Ciencia y*

Universidades ha solicitado que se incluya en el artículo 4 del decreto relativo a la composición del Consejo Asesor de Transformación Digital que! forme parte del mismo un representante de la Viceconsejería de Universidades, Investigación y Ciencia. Nos estima adecuada su inclusión dado que la configuración de la composición del Consejo tiene una vocación abierta dando cabida exclusivamente a los expertos del sector privado en transformación digital e innovación tecnológica que se consideren idóneos en cada momento, y en todo caso no se va a componer con representantes de la Administración” (el resaltado es propio).

La presencia de personal de la Administración resulta inherente a la propia existencia de un órgano colegiado, entre otros, así se desprende del artículo 20 de la Ley 40/2015, que claramente atribuye a este tipo de órganos el ejercicio de “funciones administrativas”; así, señala: “*Son órganos colegiados aquellos que se creen formalmente y estén integrados por tres o más personas, a los que se atribuyan funciones administrativas de decisión, propuesta, asesoramiento, seguimiento o control, y que actúen integrados en la Administración General del Estado o alguno de sus Organismos públicos*” (el subrayado es nuestro). Cuestión distinta es que se admita la participación, junto a los representantes de la Administración de la que se haga depender el órgano, de otros sujetos externos (artículo 21, apartados 2 y 3 de la Ley 40/2015).

Como se indica en la nota de prensa publicada por la Comunidad de Madrid con fecha de 30 de enero de 2024¹ en relación con el Consejo Asesor, “*Se trata de un foro que reúne a más de 60 empresas y asociaciones del ámbito tecnológico con el objetivo de impulsar la colaboración público-privada, hacer más eficientes los servicios públicos e incentivar el tejido productivo y, por tanto, la economía y el empleo”, añadiéndose que “El Consejo Asesor de Digitalización está presidido por Juan Pedro Moreno, presidente de la multinacional WPP, y está formado por representantes de empresas, entidades y asociaciones, centros educativos y académicos, así como representantes del sector público, entre otros”; configuración que no parece corresponderse con la de un órgano administrativo.*

¹ <https://www.comunidad.madrid/noticias/2024/01/30/diaz-ayuso-abre-digitaliza-madrid-propuestas-ciudadanos-empresas-atraer-inversores-todo-mundo>

En la actualidad, la composición del Consejo Asesor, atendiendo a la información publicada tanto en el portal de transparencia² como en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid³, está integrada, a fecha de 16 de diciembre de 2025, por un total de 119 empresas y entidades, siendo la gran mayoría empresas privadas, a las que se suman algunas universidades, tanto públicas como privadas, e incluso alguna corporación de derecho público (como la Cámara de Comercio de Madrid) o entidad pública empresarial (como Renfe-Operadora). También su presidente es externo a la Comunidad de Madrid, ostentando actualmente el cargo D. Juan Pedro Moreno Jubrias.

Por su parte, en el proyecto sometido a consulta únicamente se prevé la presencia obligatoria de un representante de la Administración autonómica (artículo 4.3) en la figura del secretario del órgano, si bien dicho representante carece de voto, de conformidad con el artículo 9.3.a) del decreto proyectado.

En consecuencia, la composición y forma de designación de los miembros, tanto actual como proyectada, del Consejo Asesor, no resulta la propia de un órgano administrativo, por lo que debe revisarse este extremo o bien adaptar su naturaleza a la composición con la que se le quiere dotar.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En relación con el plazo de la convocatoria del pleno del Consejo Asesor, que prevé el **artículo 7**, y de las reuniones de los miembros del órgano que regula el artículo 8, convendría que se especificase si el plazo va referido a días hábiles. Se recuerda, en cualquier caso, que el artículo 30.2 de la Ley 39/2015 señala que: *“Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos”*.

² <https://www.comunidad.madrid/transparencia/unidad-organizativa-responsable/consejo-asesor-transformacion-digital>

³ <https://www.comunidad.madrid/gobierno/digitalizacion/consejo-asesor-transformacion-digital>

Por otra parte, el apartado 3 del artículo 7 requiere la presencia de un tercio de sus miembros para la válida constitución del pleno en primera convocatoria, no exigiendo quórum de asistencia en segunda convocatoria. Dicha previsión se opone a lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Ley 40/2015, de carácter básico:

“2. Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la asistencia, presencial o a distancia, del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes les suplan, y la de la mitad, al menos, de sus miembros.

Cuando se trate de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces.

Cuando estuvieran reunidos, de manera presencial o a distancia, el Secretario y todos los miembros del órgano colegiado, o en su caso las personas que les suplan, éstos podrán constituirse válidamente como órgano colegiado para la celebración de sesiones, deliberaciones y adopción de acuerdos sin necesidad de convocatoria previa cuando así lo decidan todos sus miembros”.

Es por ello que resulta imprescindible delimitar la naturaleza y composición del Consejo Asesor, como se ha incidido con anterioridad, a fin de determinar si se trata de un verdadero órgano colegiado y, dentro de esta figura, si resulta subsumible en el supuesto del apartado 1 o en el del apartado 2 del artículo 15 de la Ley 40/2015. Sea como fuere, de tratarse de un órgano colegiado, no resulta admisible celebrar sesiones ni adoptar acuerdos sin quórum o con el quórum mínimo contemplado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En definitiva, atendiendo a la composición abierta del Consejo Asesor, a su integración esencialmente ajena a la Administración por miembros del sector privado, a las funciones de asesoramiento o propuesta atribuidas, a la indefinición de muchos de los aspectos de su funcionamiento, a la ausencia de un quórum mínimo para la validez de sus sesiones y de plasmación de sus acuerdos o del resultado de sus trabajos y, en general, a la flexibilidad de la que se le pretende dotar, parece tratarse de una figura difícilmente subsumible en la condición de órgano administrativo que pretende atribuírsele, que requiere su sometimiento a un régimen regulado en la normativa estatal básica, en muchos aspectos incompatible con lo proyectado.

Por el contrario, su naturaleza y funciones resultarían más acordes con la caracterización como grupo de trabajo que actualmente posee, aun cuando sea factible desvincularlo del Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid y modificar su régimen de adscripción, si así se desea. Concretamente, el artículo 56.1.d) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), contempla, entre los mecanismos de participación ciudadana, los «grupos colaborativos de trabajo sectoriales», que define como *“espacios de encuentro entre la Administración competente y sectores específicos afectados por asuntos de interés público especializado”*.

La anterior definición parece resultar más ajustada a la finalidad pretendida, según resulta de la MAIN, en la que se afirma que mediante el Consejo Asesor se *“persigue canalizar la colaboración del sector privado en este ámbito”*, razón por la cual *“se ha optado por no recoger estas cuestiones [sobre su composición y régimen de funcionamiento] en el decreto por la propia naturaleza del Consejo como órgano asesor en una materia tan dinámica como la transformación digital y la innovación tecnológica”*.

En efecto, continúa señalando la MAIN que *“no se ha considerado oportuna una mayor determinación en el número de miembros y su reparto según su procedencia (...) A este respecto, debe señalarse también que la experiencia desde la creación del Consejo ha demostrado que es muy difícil establecer una limitación en el número de miembros, dado el número, la variedad y la importancia de las empresas que dentro del sector privado trabajan en el ámbito de las nuevas tecnologías”*. Tal

indeterminación resulta incompatible con la condición de órgano administrativo colegiado, respecto de los cuales el artículo 20.2.c) de la Ley 40/2015 exige concretar “*La composición y los criterios para la designación de su Presidente y de los restantes miembros*”, pero puede ser más flexible en un grupo colaborativo de trabajo sectorial.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que el artículo 51 de la LTPCM ordena a los sujetos del sector público comprendidos en su ámbito de aplicación promover la participación de cuantas entidades y organismos consideren adecuados en el ejercicio de sus competencias (ap. 2), para lo cual impulsarán instrumentos de participación ciudadana -entre los que se encuentran los grupos colaborativos de trabajo sectorial- mediante canales de comunicación que permitan interactuar y facilitar el diálogo entre ambas partes (ap. 3.b)). Los resultados se califican como de naturaleza consultiva y no vinculante (ap. 4).

En todo caso, tales grupos colaborativos de trabajo habrán de ajustarse al régimen previsto al efecto en el título IV de la LTPCM.

Esta consideración tiene carácter esencial.

(ii) Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid.

En lo que hace al Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, el Decreto 83/2020, actualmente vigente que lo creó, lo califica de órgano colegiado, regulando su composición y funciones. Por su parte, la MAIN especifica (con nuestro destacado) que “*se refuerza el papel del Consejo Asesor de Transformación Digital, como órgano colegiado asesor de la Consejería de Digitalización, regulando su composición y funciones y dotándole de una mayor eficacia y relevancia. Y, el Centro de Innovación Digital, atendiendo a las expectativas y sinergias generadas, se configura como un centro de referencia para el impulso de la transformación digital (...)*”. Así como que: “*De este modo, el Centro de Innovación pasa a ser un centro de referencia de la Administración con la finalidad de promover e impulsar la innovación, la digitalización y la transformación digital de la Comunidad de Madrid, así como la participación de todos los actores implicados en la generación de*

proyectos innovadores en este ámbito. Su finalidad es poner en marcha iniciativas y acciones tendentes al impulso de la digitalización, la innovación y la transformación digital en la Comunidad de Madrid y en la propia Administración Pública. Y que “El Centro de Innovación Digital no contará con estructura orgánica ni se le adscribirán medios personales para el ejercicio de sus actividades, al tratarse de un centro dedicado a poner en común experiencias entre el sector público y el privado y acercar la digitalización a los ciudadanos interesados”.

Con el cambio normativo proyectado, pasaría a configurarse pues, meramente, como un “centro”, bajo la responsabilidad de la persona titular de la consejería competente en materia de digitalización.

No se prevé ninguna composición al dejar de configurarse como órgano, únicamente que será coordinado por el titular de la viceconsejería competente en materia de digitalización. A continuación, se prevén una serie de “funciones”, que ya no deben entenderse como las propias de un órgano, sino más bien la referencia a las actividades que tendrá dicho centro. Así, la propia MAIN señala: *“Por ello, se regulan las actividades a que se podrá dedicar, en lugar de dotarle de funciones, más propias de un órgano administrativo”.* Pese a esta explicación, no podemos sino reparar en el hecho de que el proyecto sometido a consulta califica como “funciones” tales actividades (artículo 12), lo que resultaría incoherente, por lo que debería modificarse la terminología empleada.

No se prevé, por lo demás, respecto de tal centro, sino que contará con los medios necesarios para que pueda realizar su actividad que le sean asignados por la consejería competente en materia de Digitalización, como señala la disposición adicional segunda del proyecto.

En definitiva, el Centro de Innovación Digital pasaría a configurarse como un mero centro físico en lugar de como un órgano administrativo, lo cual resultaría congruente con su actividad y configuración actuales, conforme a las cuales aquél se ubica en el inmueble sito en la calle de Embajadores, 181 de Madrid, habiéndose publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 24 de diciembre de 2025 el anuncio de información previa del contrato denominado

«Servicio de gestión del Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid» (exp. A/SER-045803/2025).

Se trata, en consecuencia, de un servicio prestado por la Comunidad de Madrid a través de la consejería competente en materia de Digitalización, en el ejercicio de sus competencias propias, mediante un sistema de gestión indirecta. Siendo así, debería aclararse la regulación para dejar constancia de esta naturaleza, haciendo referencia en el artículo 10 a la condición de centro o espacio físico del Centro de Innovación Digital en el que se prestan los servicios o se realizan las actividades -que no las funciones- enumeradas en el artículo 12.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde un punto de vista netamente formal, cabe realizar las siguientes observaciones al texto: (i) en el artículo 2, debe suprimirse la coma que separa el sujeto del verbo, (ii) en el artículo 8.2, penúltimo párrafo, debe sustituirse el pronombre “*éste*”, pues no existe un nombre al que se refiera previamente, (iii) en el artículo 10, parece haberse omitido el artículo determinado, cuando se dice que Digitaliza Madrid “*es el centro de referencia*”, (iv) en el artículo 11, se advierte de la falta de un espacio entre la palabra “artículo” y el cardinal arábigo 11, que debería subsanarse, y (v) el párrafo introductorio del artículo 12 debería guardar el mismo margen que se observa en todo el texto.

En fin, en los artículos 3, 8 y 12 debe respetarse la directriz 32: “*Enumeraciones. Las enumeraciones que se realicen en un artículo seguirán las siguientes reglas: (...) b) En ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto*”. A su vez, la enumeración contenida en el artículo 12 deberá respetar la directriz 32.e), a cuyo tenor cada uno de los apartados de la misma deberá principiar en mayúscula y finalizar con punto.

En lo que atañe a la **parte final**, se prevén dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales. Se acomodan, en general, a lo establecido en la directriz 43.

La disposición adicional primera recoge el régimen económico para señalar que el funcionamiento del Centro y el Consejo no supondrán incremento de gasto para la Comunidad de Madrid, mientras que la **disposición adicional segunda** prevé la disposición de medios ya comentada.

La disposición derogatoria contempla la derogación del vigente Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, cumpliendo el requisito de rango normativo que, con carácter general, exige el artículo 2.2 del Código Civil.

Se mantiene la vigencia de la Orden 290/2020 de 2 de diciembre, de la Consejería de Presidencia, por la que se establece la organización del Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, y la composición de su Consejo Asesor de Transformación Digital, en tanto no contradiga lo dispuesto en este decreto, satisfaciendo el principio de jerarquía de las normas que se deriva del artículo 1.2 del Código Civil (*“Carecerán de validez las disposiciones que contradigan otra de rango superior”*).

En todo caso, la MAIN (página 22) señala que: *“Finalmente, después de su valoración, se ha incluido en la disposición derogatoria del proyecto de decreto la derogación expresa de la Orden 290/2020, de 2 de diciembre, de la Consejería de Presidencia”*, cuando lo que se prevé en el proyecto es su vigencia en cuanto no contradiga el decreto.

La alusión a la derogación de la precitada Orden 290/2020 se reitera en otros puntos de la MAIN; así, en las páginas 11 y 12 (*“derogándose la Orden 290/2020”*); en la página 13, cuando relaciona las normas que se derogan o en la página 23 (*“se procede a la derogación de la orden”*).

Habida cuenta de la trascendencia que para la seguridad jurídica tiene el que se conozca con claridad la reglamentación que resultaría vigente, se conmina a clarificar tal extremo y solventar tal discrepancia, debiendo cohonestarse el contenido de ambos documentos (MAIN y decreto proyectado).

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, debe cumplirse con la directriz 38: “Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única»”, por lo que la disposición derogatoria examinada habría de calificarse como “única”.

Cumple señalar, en esta sede, que el texto del decreto sometido a consulta no contiene disposición transitoria alguna, pese a que la MAIN, al describir el contenido de la norma (página 12), sí contiene una referencia a la inclusión de una disposición transitoria única (“La disposición transitoria única establece que en tanto no se desarrolle este decreto, el Consejo Asesor mantendrá su actual composición, sin perjuicio de la designación de nuevos miembros de acuerdo con lo previsto en el artículo 4”). En consecuencia, tal aspecto debe ser oportunamente clarificado y armonizado el contenido de la MAIN con el del decreto proyectado.

La disposición final primera procede a la modificación de la disposición final primera del Decreto 261/2023, para eliminar la referencia al Centro de Innovación Digital como órgano colegiado de la consejería, aunque sí se precisa que quedará adscrito a la misma. No se observa, empero, previsión análoga respecto del Consejo Asesor de Transformación Digital, del que nada se precisa. Se contiene, además, una mención incompleta al “Decreto XX por el que se regula el Centro de Innovación Digital”. Cabe advertir, de igual modo, que la vigente redacción del artículo 6.2 b) del precitado Decreto 261/2023 en cuanto atribuye a la Dirección General de Estrategia Digital “la coordinación del Centro de Innovación Digital, “Digitaliza Madrid”, así como el ejercicio de la secretaría de su Consejo Asesor” no se coherente con la reglamentación ahora proyectada.

En consecuencia, por necesarias razones de seguridad jurídica, tales aspectos deben ser oportunamente subsanados.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de digitalización para el desarrollo y ejecución del decreto, ante lo que nada cabe objetar, pues el artículo 41.d) de la Ley 1/1983, en efecto, atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones.

La disposición final tercera se refiere a la entrada en vigor de la norma garantizando el principio general de publicidad de las normas del artículo 9.3 de la Constitución y 2.1 del Código Civil, además de acomodarse formalmente a lo establecido en la directriz 43.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El parecer favorable de esta Abogacía General al decreto proyectado queda condicionado a la observancia de las consideraciones de carácter esencial consignadas en el cuerpo del presente dictamen y sin perjuicio de las restantes observaciones formuladas.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado Jefe de la Consejería de Digitalización

Luis Moll Fernández-Figares

El Subdirector General de lo Consultivo

Francisco A. Bravo Virumbrales

CONFORME,

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Fernando Muñoz Ezquerra

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE
DIGITALIZACIÓN. -**