



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen n.º **240/2026**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de julio de 2026, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 10 de abril de 2026 (COMINTER 51369), sobre Proyecto de Decreto de Administración Electrónica y de Atención a la Ciudadanía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (exp. 2026_100), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Entre el 31 de enero y el 20 de febrero de 2023, se efectúa un trámite de consulta pública previa del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), sobre un “Proyecto de decreto de Administración electrónica y atención a la ciudadanía”, cuyo resultado, según se desprende del informe evacuado por la Oficina de la Transparencia y la Participación Ciudadana, fue de tres participantes (dos individuales y una entidad), con un total de 12 aportaciones.

SEGUNDO.- En fecha indeterminada, la Dirección General de Calidad, Simplificación Administrativa e Inspección de Servicios elabora un primer borrador de anteproyecto de decreto de administración electrónica y de atención a la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (versión 1).

El borrador consta en el expediente acompañado de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) inicial, de 14 de octubre de 2024, que proclama como objeto y finalidad de la norma proyectada, los de regular la actuación y funcionamiento del sector público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por medios electrónicos y el régimen jurídico y organizativo de la atención ciudadana, adaptando la normativa regional a la normativa básica.

Se persigue, asimismo, consolidar la tramitación electrónica de los procedimientos y potenciar el uso de los servicios públicos digitales, y actualizar la atención a la ciudadanía en orden a lograr la plena inclusión, la no discriminación, la igualdad y la accesibilidad universal de todas las personas en sus relaciones con la Administración Pública Regional. Para el logro de estos fines, el futuro decreto ofrece una oportunidad para dotar al sistema de información, atención y asistencia al ciudadano de las herramientas necesarias que faciliten y mejoren la relación de la ciudadanía y empresas con la Administración Pública Regional, entre ellos los medios electrónicos, por lo que se considera

conveniente regular en un único cuerpo normativo la atención a la ciudadanía (en todos sus canales, no sólo por medios electrónicos) y la administración electrónica.

Tras efectuar una exhaustiva descripción del contenido del borrador, la Memoria analiza la competencia material y orgánica, el procedimiento de elaboración normativa, las cargas administrativas y los impactos de la norma.

El impacto presupuestario se contempla sólo desde la perspectiva del gasto, pues el futuro decreto no afecta a los ingresos. El gasto previsto asciende en recursos de personal a 2.421.345,18 euros, y en recursos materiales a 3.162.680,95 euros. Se advierte en la Memoria que la implementación del futuro decreto se realizará con el mismo número de efectivos con el que actualmente cuentan los órganos implicados, por lo que los costes de personal que se indican son los correspondientes a los Servicios de Integración de Aplicaciones Corporativas, y de Atención al Ciudadano.

En cuanto al resto de impactos analizados, se consideran positivos el económico y sobre las personas con discapacidad, y nulos los relativos al género, a la identidad y diversidad de género, a la infancia y la adolescencia, a la familia, y sobre la Agenda 2030. El impacto sobre el medio ambiente se considera negativo.

TERCERO.- Con fecha 14 de octubre de 2024, la Inspectora Jefa de la Inspección General de Servicios, en sustitución por vacancia del titular de la Dirección General de Calidad, Simplificación Administrativa e Inspección de Servicios, formula propuesta al Consejero de adscripción, el de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, para que se continúe el procedimiento de elaboración reglamentaria.

CUARTO.- El 16 de octubre de 2024 se dio traslado del borrador a las Consejerías, organismos públicos y entes del sector público de la Comunidad Autónoma, para que en trámite de audiencia formularan observaciones y sugerencias.

Asimismo, se confirió audiencia a las Facultades de Derecho de las Universidades de Murcia y Católica "San Antonio" (UCAM), a la Unión de Consumidores de Murcia, a la Asociación de Consumidores y Usuarios en Red (Consumur), a la Federación Murciana de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios, a la Fundación Integra, a la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia (CROEM), a los Colegios Oficiales de Abogados de Murcia, Cartagena y Lorca, y al Colegio Oficial y Asociación de Ingeniería Informática de la Región de Murcia.

Consta la formulación de observaciones y sugerencias por parte de los siguientes órganos y entidades:

- Consejerías de Salud; y de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes.
- Direcciones Generales de Autónomos y Economía Social; de Ordenación del Territorio y Arquitectura; de Comunicación; y de Función Pública y Diálogo Social.
- Servicio Regional de Empleo y Formación.
- Agencia Tributaria de la Región de Murcia.

- Ilustre Colegio Oficial de Abogados de Murcia.

QUINTO.- El 16 de octubre de 2024 se solicitó informe tanto al Archivo General de la Región de Murcia como a la Dirección General de Transformación Digital.

Si bien no consta que llegara a evacuarse el informe solicitado al Archivo General, la Dirección General de Patrimonio Cultural, a la que aquél está adscrito, formuló observaciones en el trámite de audiencia, proponiendo una nueva redacción para tres artículos, en relación con la política de gestión y archivo de documentos electrónicos, el repositorio documental de expedientes y documentos electrónicos, y la incorporación de un nuevo precepto en materia de clasificación de documentos . Dichas observaciones fueron asumidas en parte y añadidas al texto proyectado.

SEXTO.- El Boletín Oficial de la Región de Murcia, número 248, de 24 de octubre de 2024, publica anuncio de 21 de octubre de 2024, de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital por el que se somete a información pública el anteproyecto de Decreto de Administración Electrónica y de Atención a la Ciudadanía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Consta que un ciudadano presentó alegaciones en el trámite de información pública, en relación con la cita previa para la atención presencial, que se acepta en parte y se incorpora al texto proyectado.

SÉPTIMO.- El 21 de noviembre de 2024, la Dirección General de Transformación Digital evacua el informe solicitado. Se formulan observaciones para precisar mejor la atribución de competencias y las referencias al dominio donde se ubicará el punto de acceso general electrónico.

Además, se sugiere la supresión de determinados contenidos de los certificados electrónicos de sello electrónico y de empleado público, y la diferenciación entre sello electrónico de órgano y sello electrónico de entidad.

OCTAVO.- El 21 de marzo de 2025 se elabora la primera MAIN intermedia, que recoge de forma detallada todas las alegaciones y aportaciones efectuadas en los trámites participativos y en el informe de la Dirección General de Transformación Digital, con su valoración y la consiguiente motivación de su aceptación o rechazo.

Como consecuencia de la incorporación de las alegaciones y observaciones aceptadas, se elabora una nueva versión del texto proyectado, la segunda, que se incorpora al expediente.

NOVENO.- Con fecha 31 de marzo de 2025, el órgano directivo impulsor de la iniciativa normativa solicita los informes de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos y del Servicio Jurídico de la Consejería de adscripción.

DÉCIMO.- El 11 de abril de 2024, la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos requiere al órgano solicitante del informe que subsane las deficiencias de la petición efectuada.

UNDÉCIMO.- El 27 de junio de 2025 se elabora una nueva versión de la MAIN, que se justifica por la redacción de una tercera versión del Anteproyecto, motivada a su vez por la aprobación del Decreto Ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia, con la finalidad de

garantizar la adecuada inserción del futuro Decreto en el ordenamiento, advirtiéndolo, no obstante, que las modificaciones operadas sobre el texto proyectado no alcanzan la consideración de sustanciales.

La MAIN da cumplida cuenta de las alteraciones efectuadas en el texto, cuya versión tercera se incorpora al expediente.

DUODÉCIMO.- Con fecha 30 de junio de 2025, la Dirección General de Calidad, Simplificación Administrativa e Inspección de Servicios reitera su solicitud de informe al Servicio Jurídico de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, que se evacua el 9 de septiembre de 2025.

El informe, tras efectuar una amplia exposición acerca del marco normativo y competencial en el que se inserta la futura disposición, y sancionar el procedimiento de elaboración normativa desarrollado hasta ese momento, no advierte objeciones de legalidad en el texto, por lo que lo informa en sentido favorable.

No obstante, formula diversas observaciones dirigidas a dotar de una mayor precisión a la regulación (preeminencia de la normativa específica de atención a la ciudadanía en los ámbitos social, educativo y sanitario), hacerla más completa (funciones de las oficinas de atención al ciudadano, definición de información administrativa particular, derecho de los interesados a no aportar documentos que ya obren en poder de la Administración, registro de funcionarios habilitados, tramitación de las sugerencias y quejas, etc.), y mejorar su inserción en el ordenamiento jurídico (así, por ejemplo, en relación con los medios electrónicos de pago y su relación con la normativa vigente sobre la Pasarela de Pagos, la atribución de la condición de órgano administrativo a las oficinas de atención en materia de registros, el carácter normativo de la determinación de los términos y condiciones en los que podrán utilizarse medios alternativos de identificación de los interesados y otros sistemas de firma y la consecuente necesidad de su establecimiento por Decreto, interoperabilidad del Registro Electrónico General, denegación de registro de documentos, notificaciones electrónicas, inadmisión de quejas y sugerencias, etc.).

Advierte, asimismo, acerca de la conveniencia de incluir en el expediente una justificación acerca de algunas novedades que la futura regulación introduce, en relación con la atribución de competencias y facultades para la creación de diversos instrumentos (formularios, sellos electrónicos, portales, etc.), y sobre los extensos plazos previstos para la adaptación del apoderamiento de registros, o para la integración de la sede electrónica del INFO en la de la Comunidad Autónoma.

DECIMOTERCERO.- El 6 de octubre de 2025, se incorpora al expediente una nueva MAIN que aborda la valoración de las observaciones efectuadas por el Servicio Jurídico de la Consejería, cuya asunción ha dado lugar a una nueva versión (la cuarta) del anteproyecto. Aquellas observaciones jurídicas que no han sido aceptadas, cuentan con una amplia motivación. Del mismo modo, la MAIN ofrece la justificación adicional que demandaba el Servicio Jurídico sobre diversos extremos novedosos de la regulación proyectada.

DECIMOCUARTO.- Sometida la cuarta versión del texto a la Vicesecretaría de la Consejería que asume la iniciativa normativa, el 15 de octubre de 2025 se elabora informe complementario del Servicio Jurídico, que, tras advertir que *“se han cumplido parte de las observaciones jurídicas efectuadas en el anterior informe de este Servicio y que se han justificado las razones por las que el resto no han sido*

atendidas, y teniendo en cuenta que sobre los nuevos contenidos normativos que se han incorporado en la Versión 4 del borrador de Decreto no se aprecian obstáculos de legalidad", concluye que puede continuarse la tramitación del futuro Decreto.

El informe jurídico cuenta con el visto bueno de la Vicesecretaria.

DECIMOQUINTO.- Solicitado el 16 de octubre de 2025, el preceptivo informe del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, se evacua el 25 de noviembre de 2025, con la siguiente conclusión:

"El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el Proyecto de Decreto de Administración Electrónica y Atención a la Ciudadanía. Se considera necesario adecuar la normativa regional a la legislación básica estatal, cuyo plazo para ello se ha sobrepasado en exceso. Se comparte la opción de elaborar un nuevo decreto que unifique la regulación de la administración electrónica y la atención a la ciudadanía, frente a otras opciones como la modificación de los decretos preexistentes o la redacción de dos nuevos textos independientes. Y el contenido continuista de la nueva ordenación jurídica, cuya predecesora ha coexistido con la estatal durante un elevado número de años sin que se haya constatado disfuncionalidades de entidad, junto a las mejoras técnicas que introduce puede contribuir a que las relaciones de la ciudadanía con la Administración regional sean de mayor eficiencia y calidad. Por otra parte, es excelente el expediente presentado a dictamen, aunque en el trámite de audiencia se ha omitido la consulta a varias entidades relevantes.

Sin perjuicio de esta valoración, considera el Consejo que la declaración de cita previa obligatoria debiera aprobarse, en su caso, con carácter excepcional y de forma temporal. Igualmente, debiera mejorarse la redacción del Proyecto relativa a las personas con discapacidad, procurando una mayor concreción mediante la inclusión de las referencias normativas que regulan la accesibilidad del colectivo en sus distintas vertientes".

DECIMOSEXTO.- Con fecha 5 de diciembre de 2025 se elabora una nueva MAIN que incorpora la valoración de las observaciones efectuadas por el Consejo Económico y Social, con la indicación de cuáles de ellas se aceptan y son incorporadas al texto, motivando el rechazo de las restantes.

Como consecuencia de la asunción de algunas de las observaciones formuladas por el indicado Órgano consultivo, se redacta una nueva versión del anteproyecto, la quinta.

DECIMOSÉPTIMO.- El 11 de diciembre de 2025 se solicita el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que se evacua el 16 de febrero de 2026, con el número 158/2025.

Tras una amplia exposición del marco legal y competencial en que se inserta la iniciativa reglamentaria, el informe analiza el procedimiento de elaboración normativa, sobre el que emite su parecer favorable, y efectúa diversas observaciones de carácter sustantivo al contenido del texto.

Junto a observaciones de técnica normativa y de mejora de la redacción, así como de supresión de diversos preceptos, se formulan consideraciones relativas al ámbito de aplicación, la cita previa, la información administrativa especializada, Guía de procedimientos y servicios, indisponibilidad de la sede electrónica y otros instrumentos, el derecho a no aportar documentos que ya obran en poder de la Administración, pago por medios electrónicos, tipos de habilitación del personal funcionario habilitado, presentación de solicitudes y documentos en oficinas postales, notificaciones electrónicas, tablón de

anuncios electrónico, atención a colectivos y personas con discapacidad, y cese de efectos de disposiciones.

El informe alcanza una conclusión favorable al proyecto, si bien califica como observaciones esenciales las efectuadas a los artículos 8 (cita previa), 22 (Guía de procedimientos y servicios), 23 (indisponibilidad de la sede electrónica y de otros servicios de administración electrónica), 49 (presentación de solicitudes y documentos en oficinas postales), 55 (consideración como inhábil de un día por indisponibilidad de la aplicación de registro), y a la Disposición adicional primera (régimen especial en el ámbito tributario).

DECIMOCTAVO.- Con fecha 11 de marzo de 2026, La Dirección General de Transformación Digital propone incluir en el anteproyecto una disposición adicional que atribuya al referido órgano directivo las competencias propias de encargado del tratamiento de datos personales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La propuesta se acompaña del texto a incorporar al anteproyecto y de un informe jurídico justificativo.

DECIMONOVENO.- El 30 de marzo de 2026, se redacta la versión sexta de la MAIN, que recoge la valoración de las observaciones efectuadas por la Dirección de los Servicios Jurídicos y de la propuesta de adición formulada por la Dirección General de Transformación Digital.

La Memoria da cuenta de la aceptación total o parcial de todas las observaciones calificadas como esenciales por el Órgano jurídico, excepto la relativa a la Disposición adicional primera, cuyo rechazo, así como el de las restantes que no son asumidas, es objeto de la oportuna justificación.

Se acepta, asimismo, la propuesta de adicionar una nueva disposición para otorgar a la Dirección General de Transformación Digital las competencias de encargado del tratamiento de datos personales.

VIGÉSIMO.- Se une al procedimiento una nueva versión del texto, que se califica como “*copia autorizada sometida a Dictamen del Consejo Jurídico (artículo 46.2, c), 1º Decreto 15/1998*” y está firmada por el titular de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital (documento número 34 del expediente), con la denominación de “*Borrador de anteproyecto de Decreto de administración electrónica y de atención a la ciudadanía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”. El texto proyectado se estructura como sigue:

- Índice.
- Parte expositiva innominada.
- 75 artículos, estructurados en Títulos, Capítulos y Secciones, conforme al siguiente detalle:

Título Preliminar: Disposiciones generales

Título I. Atención a la ciudadanía.

Capítulo I. Oficinas de Atención a la ciudadanía.

Sección 1ª: De la atención presencial.

Sección 2ª: De la información administrativa.

Capítulo II. Punto de acceso general electrónico, sede electrónica única y portales de internet.

Capítulo III. De la atención telefónica y otros canales de atención a la ciudadanía.

Título II. Procedimiento administrativo por medios electrónicos

Capítulo I. De los derechos de los interesados en la tramitación electrónica

Capítulo II. De la identificación, autenticación y firma de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las personas interesadas

Sección 1ª: Identificación electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y autenticación del ejercicio de su competencia

Sección 2ª: Identificación y firma de las personas interesadas

Sección 3ª: Acreditación de la representación de las personas interesadas

Sección 4ª: Política de firma electrónica y de certificados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Capítulo III. Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas

Sección 1ª: Registro Electrónico General de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Sección 2ª: Comunicaciones y notificaciones electrónicas

Sección 3ª: Tablón de anuncios electrónico

Título III. Gestión y archivo de documentos y expedientes electrónicos

Capítulo I. Expediente electrónico, copias electrónicas y política de gestión y archivo de documentos

Capítulo II. Archivo electrónico, clasificación, conservación y eliminación de documentos electrónicos

Título IV. Sugerencias y quejas

- Parte final, compuesta por 16 disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y una final.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo extracto de secretaría y un índice de documentos, se remitió el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 10 de abril de 2026.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

I. El artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado”*.

La consulta se ha efectuado como preceptiva, al considerar, de forma correcta, que el Proyecto constituye el desarrollo normativo de la legislación básica del Estado, en la medida en que concreta y complementa lo establecido en la LPAC y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y en su normativa de desarrollo también básica, en particular, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

Del mismo modo, este Dictamen se evacua con carácter preceptivo en atención al título competencial establecido en el artículo 12.4 LCJ, que dispone la consulta preceptiva a este Órgano consultivo sobre los proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo Jurídico, como ocurre en el Proyecto sometido a consulta, que soslayando la especialidad del régimen jurídico propio de este Órgano, que proclama y salvaguarda la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, pretende incluir a este Consejo Jurídico en el ámbito de aplicación general del futuro Decreto, como se razona en la Consideración cuarta de este Dictamen.

II. El alcance de la actuación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia cuando del examen de las disposiciones reglamentarias se trata, comporta el estudio de la competencia de la Comunidad Autónoma, la habilitación del Consejo de Gobierno para dictar la norma en cuestión, la comprobación de que se hayan seguido los trámites procedimentales previstos en la Ley para elaborarlo y, especialmente, el análisis de su adecuación al ordenamiento jurídico vigente. Todo ello sin olvidar la posibilidad de formular sugerencias acerca de eventuales deficiencias a evitar o de posibles mejoras, tanto de contenido como de técnica normativa, con el objetivo primordial de facilitar su pacífica inserción en el ordenamiento y procurar la mayor perfección de la futura norma.

SEGUNDA.- Marco competencial, normativo y habilitación reglamentaria.

El Proyecto de Decreto objeto de este Dictamen tiene un contenido dual que presenta evidentes imbricaciones entre sí, lo que facilita su tratamiento común en una sola norma. Además, ambos objetos principales de regulación parten de un idéntico esquema competencial y un origen legal común en las previsiones de la LPAC y LRJSP, si bien cada uno de ellos ha tenido hasta ahora un tratamiento normativo diferenciado en nuestra Comunidad Autónoma.

I. Las competencias ejercitadas y su marco constitucional y estatutario.

1. El Proyecto se aprueba en ejercicio de las competencias de autoorganización administrativa, que el

artículo 51 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU) atribuye a la Comunidad Autónoma, para la creación y estructuración de su propia Administración Pública, dentro de los principios y normas básicas del Estado, y en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 10.Uno, 29 EAMU).

2. La adecuada comprensión de estas competencias autonómicas y la determinación de su alcance se encuentra condicionada de forma sustancial por la competencia exclusiva estatal para la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que atribuye al Estado el artículo 149.1, 18ª de la Constitución (CE).

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre esta materia se sintetiza en la Sentencia 132/2018, en los siguientes términos:

“El título relativo a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” (art. 149.1.18 CE) permite “establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas” (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3); esto es, los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5, y 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). Incluye normas sobre la “composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas” (SSTC 32/1981, FJ 6; 50/1999, FJ 3; 143/2013, de 11 de julio, FJ 5), “las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines” (STC 227/1988, FJ 24) o las “relaciones interadministrativas” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18). La densidad de las bases “podrá ser tanto mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración” [SSTC 93/2017, de 6 de julio, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]. No cabe “atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación” [SSTC 93/2017, FJ 7, y 55/2018, FJ 4 a), citando la STC 50/1999, FJ 3].

La garantía de un tratamiento común ante las Administraciones es “el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia”; su “establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo” (STC 130/2013, FJ 6). En este sentido, la STC 93/2017, FJ 7, ha considerado bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas determinadas previsiones de la -ahora derogada- Ley 30/1992 sobre los consorcios (en particular, la obligación de adscripción y la serie cerrada y jerarquizada de criterios para cumplirla), que responden a los “principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), en conexión con los principios de legalidad (arts. 103.1 y 133.4 CE) y control del gasto público (art. 136 CE)”.

En cualquier caso, las bases, tanto si “responden a la necesidad de garantizar un tratamiento común a los administrados como a la consecución de otros intereses generales”, no pueden alcanzar “un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo” (STC 130/2013, FJ 6). La competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica (art. 150 EAC), que invoca la Abogada de la Generalitat de Cataluña,

ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24); y “tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas” [STC 93/2017, FJ 7 a), citando la STC 50/ 1999, FJ 3]”.

3. En los Dictámenes 95/2004 y 118/2010, este último sobre el Proyecto que a la postre se aprobaría como Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia, que el reglamento objeto ahora de consulta pretende derogar, este Consejo Jurídico ya recordaba que, en la doctrina de los órganos consultivos así como en la jurisprudencia constitucional (STC núm. 50/1999), se viene indicando que la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica ha sido reconocida en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988), cuyo contenido es la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o que dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Especifica el Alto Tribunal que conformar libremente la estructura orgánica, así como establecer su *apa rato* administrativo (STC 165/1986, FJ 6), establecer cuáles son “los órganos e instituciones” que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y “*a sensu contrario*”, la STC 13/1988).

En ese mismo sentido, el Tribunal Constitucional también ha reiterado (STC 32/1981) que, fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer desde la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que la potestad organizativa autonómica para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado (STC 227/1988). En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización recogida para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 10. Uno.1 EAMU, que sólo autoriza para la regulación de órganos institucionales básicos, pero no para la estructuración de la Administración propia, ya que no puede atribuirse a la expresión instituciones de autogobierno “*un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art.152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-*” (STC 76/1983, de 5 de agosto). Ello fuerza a concluir que la competencia que aquí se ejerce deriva del artículo 51 EAMU y, como ha quedado expresado, se ha de ejercer dentro de los límites que el propio precepto estatutario establece en concordancia con el artículo 149.1, 18ª CE.

Ahora bien, la competencia estatal sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, al proyectarse sobre una decisión interna de las Comunidades Autónomas, como es la de definir el modelo organizativo de la propia administración, no puede tener una energía ilimitada. Debe distinguirse entre las decisiones que son estrictamente de configuración organizativa, de las reglas que disciplinan la actividad de los órganos administrativos. Estas últimas son las que han de quedar comprendidas dentro del concepto de régimen jurídico a que se refiere el artículo 149.1.18ª CE, mientras que las primeras quedan directamente habilitadas por el artículo 51 EAMU. No puede excluirse que los principios básicos del régimen jurídico puedan condicionar el ejercicio de las potestades de autoorganización pero, al

propio tiempo, debe reconocerse una relativa intensidad del ejercicio de tal competencia estatal cuando se trata de regulaciones organizativas a adoptar de manera interna y exclusiva por la Comunidad Autónoma.

4. Del mismo modo, también el artículo 10.Uno,29 EAMU, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, se encuentra en la base de parte de la regulación contenida en el Proyecto. Esta competencia se incardina en la materia relativa al procedimiento de producción de los actos administrativos, que se contempla en el artículo 105,c) CE y que, en lo que se refiere al procedimiento administrativo común, tiene reservado el Estado, ex artículo 149.1,18ª CE dejando a salvo la regulación de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, que corresponde a cada una de ellas.

La delimitación competencial de la materia entre Estado y Comunidades Autónomas exige, en primer lugar, determinar el alcance del “procedimiento administrativo común”, en tanto que espacio vedado a la actividad normativa regional. Un segundo límite vendrá establecido por la concreción de qué ha de entenderse por normas procedimentales derivadas de las especialidades organizativas propias.

La doctrina sobre el contenido y alcance de la competencia “procedimiento administrativo común” fue sintetizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 55/2018, a la que se remite de forma constante en pronunciamientos posteriores (así, por ejemplo, la sentencia 96/2025):

“La competencia estatal relativa al “procedimiento administrativo común” (art. 149.1.18 CE) habilita la aprobación de “normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos” [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, los principios y reglas que “definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la administración” (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32), esto es, “la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto”: “iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos” (STC 50/1999, FJ 3). También abarca normas no estrictamente procedimentales, como las que “prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento” (STC 227/1988, FJ 32). En cualquier caso, no “toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo”; de la doctrina constitucional “no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto” (STC 50/1999, FJ 3).

La competencia en materia de procedimiento administrativo común incluye asimismo la aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción para alguna modalidad de actividad administrativa. Se trata de principios y “reglas de ‘procedimiento administrativo común singular’, entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18 CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la administración (STC 45/2015, FJ 6 c), citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, general de subvenciones)”.

De acuerdo con la STC 227/1988, FJ 32, la competencia para establecer el régimen de los "procedimientos administrativos especiales" aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa ratione materiae "es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las comunidades autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración". En términos de la reciente STC 33/2018, de 12 de abril, "la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, 'cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una comunidad autónoma, a esta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias'" [STC 33/2018 , FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32]. Lo mismo ocurre cuando las comunidades autónomas cuentan solo con atribuciones de desarrollo legislativo y ejecución; serán competentes también, como regla general, para regular los correspondientes procedimientos administrativos especiales en el marco de las normas de procedimiento común (general o singular) que haya establecido el Estado ex art. 149.1.18 CE [STC 45/2015, FJ 6 b)]".

Como indicábamos en nuestro Dictamen 171/2011, sobre el Proyecto que luego se aprobaría como Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, objeto de derogación por el ahora sometido a consulta, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta, *"el adjetivo "común" que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento"* (STC 227/1998). Sin embargo, *"de ello no puede deducirse que forme parte de esa materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto"* (STC 50/1999).

Es en esta precisión que pone de relieve el Tribunal Constitucional donde se incardina la competencia autonómica en la materia, de forma que el procedimiento administrativo común no llega a agotar toda la regulación del cauce formal de elaboración de los actos administrativos, sino que establece los elementos y garantías esenciales, que habrán de ser respetados por los procedimientos específicos que se dicten para la producción de determinados actos y disposiciones, cuya normación no está constitucionalmente reservada al Estado.

Así, señala el Tribunal Constitucional que *"sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del "procedimiento administrativo común", que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia -lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio art. 149.1.18ª-, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa "ratione materiae". La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta*

cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 227/1988).

En consecuencia, cabe concluir que la Comunidad Autónoma cuenta con competencia material suficiente para la regulación proyectada, que habrá de adoptar la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, en atención a la condición de éste de titular originario de la potestad reglamentaria, conforme a lo establecido por el artículo 52 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, y por el artículo 32 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), que le atribuye el ejercicio de aquella potestad salvo en las materias reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional.

II. El marco normativo.

Hoy, las normas del procedimiento administrativo común y las del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, cuyas bases corresponde dictar al Estado, se encuentran recogidas, fundamentalmente, en la LPAC y la LRJSP.

1. La regulación de la “administración electrónica”.

Prescindiendo de antecedentes más remotos, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y, sobre todo, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, pusieron las bases de *“ese novedoso modo de hacer las cosas que supone la Administración electrónica y que, en definitiva, no es sino aplicar medios modernos a las mismas realidades y situaciones que la Administración ha debido afrontar desde siempre, para aprovechar las funcionalidades que ofrece la técnica, facilitando una actuación administrativa más ágil y eficiente en el servicio a los ciudadanos. Por ello, la utilización de los medios electrónicos ha de conjugarse con las normas del procedimiento administrativo, que subsisten y han de ser respetadas, sin perjuicio de las puntuales adaptaciones que tanto a través de las modificaciones normativas como de la interpretación de los preceptos exigen las singularidades tecnológicas de las nuevas herramientas”* (Dictamen del Consejo Jurídico 171/2011).

La Ley 30/1992 y la Ley 11/2007 fueron derogadas por la LPAC, uno de cuyos objetivos principales ha sido precisamente el de impulsar la utilización de medios electrónicos en las relaciones de los ciudadanos con la Administración. En realidad, la Ley 39/2015 asume e incorpora el contenido de la Ley 11/2007, en lo que afecta al uso de medios telemáticos en el procedimiento administrativo, introduciendo las siguientes novedades, según enumera el Dictamen del Consejo de Estado número 393/2018:

- Se prevé la creación de un registro electrónico de apoderamientos.
- Se regula la identificación y firma electrónicas de los interesados, distinguiendo entre una y otra, de modo que, con carácter general, bastará con la identificación y solo será exigible la firma electrónica cuando además deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado. Asimismo, se establecen los sistemas de identificación y firma electrónicas que deben ser admitidos por las Administraciones públicas, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza

para las transacciones electrónicas en el mercado interior.

- Se enumeran los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas, entre los que no figuran, con carácter general, las personas físicas.
- Se contempla la obligación de las Administraciones públicas de contar con un registro electrónico general, o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Estos registros estarán asistidos a su vez por la actual red de oficinas en materia de registros, que pasarán a denominarse oficinas de asistencia en materia de registros y que permitirán a los interesados, en el caso que así lo deseen, presentar sus solicitudes en papel, las cuales se convertirán a formato electrónico.
- Se impone a las Administraciones públicas la obligación de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados y de conservar estos expedientes en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento.
- Se establece la obligación de las Administraciones públicas de contar con un registro u otro sistema equivalente que permita dejar constancia de los funcionarios habilitados para la realización de copias auténticas, en el que también podrán figurar aquellos funcionarios dedicados a asistir a los interesados en el uso de medios electrónicos.
- Se regulan las notificaciones electrónicas, que será el medio preferente para la práctica de las mismas.

Esta regulación se completa con la LRJSP, que, por una parte, regula la utilización de medios electrónicos desde la perspectiva de la organización y funcionamiento interno de las Administraciones públicas, recibiendo, con las adaptaciones necesarias, las normas contenidas en la Ley 11/2007, y, por otra, impone la obligación de que las Administraciones públicas se relacionen entre sí por medios electrónicos, exigiendo, para la consecución de este fin, la interoperabilidad de los medios electrónicos de cada una de ellas.

Ambas leyes, en los extremos relacionados con el uso de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas y en sus relaciones entre sí y con los ciudadanos, fueron objeto de desarrollo por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, muchos de cuyos preceptos gozan de carácter básico, conforme a lo establecido en su Disposición final primera.

Del mismo modo, inciden en la materia objeto del Proyecto sometido a consulta, tanto el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, como el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, ambos de carácter básico.

Ya en lo que se refiere al ordenamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, bajo la vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y, en especial, de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, se aprobó el Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Más tarde, la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, estableció normas sobre la utilización de los medios electrónicos en el aspecto relacional entre la Administración y los ciudadanos, y dispuso la implantación progresiva de tales medios en los procesos de gestión administrativa de la Administración regional, en sus relaciones con los ciudadanos, entre sus propios órganos y con los de otras Administraciones.

En materia de identificación, autenticación y firma en entornos electrónicos, se dictó el Decreto 286/2015, de 28 de octubre, por el que se autorizan otros sistemas de firma electrónica distintos a la firma electrónica avanzada o reconocida, en el marco de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia, se consagra como principio general de actuación de las Administraciones Públicas el de innovación y uso de medios electrónicos, fomentando el uso de las nuevas tecnologías de la información en sus relaciones con la ciudadanía y las empresas, y se regula la plataforma de interoperabilidad.

Por Decreto 79/2025, de 5 de junio, se establece la política de seguridad de la información en la Administración regional, que desarrolla el sistema de ciberseguridad en la Administración autonómica.

En este contexto, el proyecto de Decreto sometido a consulta establece el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el uso de medios electrónicos en su actividad administrativa y sus relaciones con los ciudadanos, derogando los Decretos 302/2011, de 25 de noviembre, y 286/2015, de 28 de octubre.

2. La atención al ciudadano.

En ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 51 y 10.Uno, 29 EAMU, y de conformidad con su artículo 52, la Comunidad Autónoma dicta la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En su artículo 4, esta Ley proclama como finalidad esencial de la Administración regional la actuación al servicio de los ciudadanos, con objeto de asegurar la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella, consagrando como principios relacionales administración-ciudadano los de efectividad de los derechos de éstos; la sencillez, claridad y proximidad de la Administración a los ciudadanos; y los de participación, buena fe y confianza legítima.

El artículo 31, encabezando un capítulo denominado "Procedimiento Administrativo", establece la sujeción de la actuación administrativa regional a las normas del procedimiento administrativo común y a las que se establezcan en razón de las especialidades derivadas de su propia organización. Dentro de ese mismo capítulo, el artículo 32 configura el denominado "Sistema Unificado de Registro" y establece una norma específica sobre cómputo de plazos.

Por Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia, se estructura el sistema de atención ciudadana, definiendo los diversos canales de atención. Además, se regula la información administrativa, la Guía de procedimientos y servicios, las sugerencias y quejas, y el sistema de registros de escritos, solicitudes y comunicaciones, estableciendo

los diversos registros que integran el sistema unificado previsto en la Ley 7/2004, las garantías de los ciudadanos en la presentación de escritos y documentos, así como las condiciones para su admisión. Desde el punto de vista organizativo, se instauran las oficinas de atención al ciudadano como soporte para la atención presencial.

También tiene incidencia en la atención a la ciudadanía el Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que, entre otras previsiones, suprime la obligación de los ciudadanos de aportar determinados documentos a los procedimientos administrativos.

El Proyecto ahora sometido a consulta, tiene entre sus objetos regular la atención a la ciudadanía, y procede a derogar los referidos Decretos 236/2010, de 3 de septiembre, y 286/2010, de 5 de noviembre.

III. Habilitación reglamentaria.

El texto de las normas estatales básicas está salpicado de numerosas llamadas específicas a la actuación normativa de las Administraciones autonómicas en las materias que son objeto de regulación en el Proyecto. Así, a modo de ejemplo, en la LPAC, los artículos 16 (Registro Electrónico General), 17 (archivo electrónico único), 27 (copias auténticas), 31 (asistencia para la presentación electrónica de documentos y para el uso de medios electrónicos), 43.1 (notificaciones electrónicas), etc.

Del mismo modo, contienen habilitaciones específicas para la regulación de aspectos concretos los siguientes preceptos de la LRJSP: sus artículos 38.3 (sedes electrónicas), 40.1 (sellos electrónicos), 42 (sistemas de firma en las actuaciones administrativas automatizadas), 43.2 (firma electrónica del personal empleado público), 155.1 (facilitación del acceso de otras Administraciones a los datos que obren en poder de cada Administración), etc.

También el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, deja a cada Administración la determinación de extremos relacionados con los portales de internet (artículo 5), Punto de Acceso General Electrónico (artículo 7), sedes electrónicas (artículo 11), sellos electrónicos (artículo 19), Registro Electrónico General (artículo 37), conservación de documentos (artículo 54), etc.

Además de estas habilitaciones específicas, han de destacarse las de carácter más genérico que contienen la LPAC, en su Disposición final quinta, y la LRJSP, en su Disposición final decimoséptima, para que las Comunidades Autónomas adapten su normativa a lo previsto en dichas Leyes, en lo que sean incompatibles, así como la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, que en su Disposición final primera autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones necesarias en desarrollo de ella.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración normativa.

I. En lo sustancial, el procedimiento de elaboración del Proyecto sometido a Dictamen se ha ajustado a lo establecido en el artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, y en la normativa básica contenida en el Título VI de la LPAC.

Así, consta la consulta pública previa prevista en el artículo 133.1 LPAC, el sometimiento del Proyecto a información pública y al trámite de audiencia, así como a la consideración de los diferentes órganos y

entidades que conforman la Administración Pública de la Región de Murcia. Destacan, en particular, dos informes que, aun no siendo preceptivos, sí resultan muy convenientes en atención a la regulación proyectada, como los emitidos por la Dirección General de Patrimonio Cultural y la Agencia de Transformación Digital de la Región de Murcia.

En relación con el trámite de audiencia, si bien inicialmente el expediente carecía de una justificación acerca del procedimiento escogido para conferir dicho trámite a los ciudadanos, conforme exige el artículo 53.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, lo cierto es que tras la observación realizada por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia acerca de la conveniencia de haber ampliado dicho trámite a otras entidades, la MAIN recoge la motivación de por qué se concedió audiencia a los órganos y entidades que fueron destinatarias del trámite participativo y por qué no se estimó necesario extenderlo a otras organizaciones. En cualquier caso, no se aprecia que el trámite de audiencia se haya omitido respecto de ningún interesado a quien hubiera sido preceptivo escuchar en el procedimiento, toda vez que, en atención al objeto del Proyecto, no se adivina la existencia de organizaciones y asociaciones de ciudadanos cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición, a los que hubiera de extenderse, de forma necesaria, el indicado trámite de audiencia. Consta, asimismo, que se publicó en el Boletín Oficial de la Región de Murcia anuncio de información pública.

Constan en el expediente el informe del Servicio Jurídico de la Consejería promotora de la futura norma, que cuenta con el visto bueno de la Vicesecretaría, el Dictamen del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, y se ha solicitado el presente Dictamen como preceptivo.

II. Del mismo modo, la MAIN, confeccionada de acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022 (BORM núm. 186, de 12 de agosto), analiza los diversos impactos cuya consideración imponen las normas reguladoras del indicado procedimiento, en particular el ya citado artículo 53 en relación con el 46.3, ambos de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre. Asimismo, se incorpora a la MAIN, en sus sucesivas versiones, la valoración que el órgano impulsor de la iniciativa normativa efectúa acerca de las observaciones, sugerencias y alegaciones realizadas a lo largo del procedimiento, justificando el rechazo de las no asumidas.

III. Por último, en relación con la documentación remitida junto a la consulta, se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del proyecto de Decreto, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

CUARTA.- De la aplicación del Decreto a los “órganos con dotación diferenciada en los presupuestos generales de la CARM que, careciendo de personalidad jurídica, no estén integrados en su Administración general”.

El precepto señala que el futuro Decreto será de aplicación a la “*Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*”, para luego establecer que se integra, a efectos del Decreto proyectado, por su Administración General, por los organismos públicos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella y por los órganos con dotación presupuestaria diferenciada en los presupuestos generales de la CARM que, careciendo de personalidad jurídica, no estén integrados en su Administración General. Además, equipara a estos últimos órganos con los que integran la Administración General a efectos de la aplicación del Decreto, pues dispone que “*quedan*

sometidos al mismo régimen establecido en esta norma".

Es cierto, como explica la MAIN, que tales órganos con dotación presupuestaria diferenciada y carentes de personalidad jurídica forman parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y que no tienen cabida en ninguna de las categorías establecidas en la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, para clasificar a los órganos, organismos y entidades que conforman el conjunto del sector público regional. Así lo señaló este Consejo Jurídico en el Dictamen 117/2022, que hubo de acudir a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para encontrar un referente normativo de esta tipología de órgano, existente en el sector público estatal. Ahora bien, ha de advertirse que la exposición que del sistema organizativo e institucional de nuestra Administración regional se realiza en el Dictamen 177/2022 se efectúa con la finalidad de integrar en él a un órgano hoy ya desaparecido, el extinto Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, cuyo encaje en el engranaje institucional de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, no era sencillo, y cuya caracterización resultaba determinante del régimen aplicable a dicho Consejo, en orden a resolver la concreta consulta que se había formulado a este Órgano consultivo.

Mas ello no justifica que haya de trasladarse esta categorización a la norma proyectada, la cual no ha de olvidarse que persigue desarrollar las leyes indicadas en la Consideración segunda, también la referida Ley 7/2004, de 28 de diciembre, cuya Disposición adicional quinta salvaguarda el régimen específico aplicable a órganos (el Consejo Jurídico de la Región de Murcia y el Comisionado de la Transparencia de la Región de Murcia) a los que el Proyecto pretende extender su ámbito de aplicación. El indicado precepto legal enumera dichos órganos, uno a uno, como muestra de su especificidad, y no procede, como pretende el Proyecto, a englobarlos en una categoría común.

De la referida disposición adicional se extraen dos consecuencias para el Proyecto sometido a consulta.

La primera de ellas es que no procede otorgar carta de naturaleza normativa a este tipo de órganos en el ordenamiento jurídico regional, en una disposición reglamentaria de las características de la ahora proyectada, mediante la traslación de una figura orgánica contemplada en la Ley General Presupuestaria para el ámbito estatal. A tal efecto, entiende el Consejo Jurídico que el primer establecimiento en el ordenamiento regional de este tipo de órganos como categoría genérica debe realizarse mediante una norma con rango de Ley, como leyes son las disposiciones por las que se crean estos peculiares órganos administrativos y se establecen sus respectivos regímenes jurídicos adaptados a sus características, sorteando de esa manera los límites que a la caracterización de los órganos y organismos del sector público regional establece la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, en su artículo 1.1, que como ya se ha dicho, no prevé esta tipología de órganos, y cuyo régimen específico salvaguarda en su Disposición adicional quinta.

La segunda consecuencia es que la previsión de someter a estos órganos al mismo régimen establecido en la norma proyectada para la Administración General, entra en conflicto con las peculiaridades de tales órganos y con sus regímenes jurídicos propios que, en la medida en que están fijados y salvaguardados en normas legales, no han de verse afectados por el futuro reglamento.

En efecto, la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, establece la prelación de las normas aplicables a los órganos a que se refiere, priorizando el principio de especialidad, de forma que, sin perjuicio de lo establecido en las normas de carácter básico, se regirán en primer lugar por su Ley de creación y demás normas de rango legal que establezcan normas específicas derivadas

de sus peculiaridades propias, en segundo lugar, por su normativa propia de rango reglamentario, en particular, por sus correspondientes reglamentos de organización y funcionamiento, y cualesquiera otras disposiciones normativas de cualquier rango que conforman su régimen jurídico y, en lo que no resulte incompatible con el régimen especial conformado por dicho corpus normativo, por las normas del régimen jurídico general de la Administración Pública de la Región de Murcia.

Esta especialidad de su régimen jurídico, que en el caso del Consejo Jurídico de la Región de Murcia encuentra su razón de ser en la autonomía e independencia que lo caracterizan -principios que constituyen el fundamento de su organización y funcionamiento conforme se indica en la Exposición de Motivos y se plasma en el artículo 2.1 LCJ-, se ve reforzada por la competencia que el artículo 12.4 de la Ley de creación del Consejo Jurídico, establece, para que éste sea consultado de forma preceptiva en aquellos anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Jurídico, como es el caso de la disposición proyectada, que pretende alterar el sistema de fuentes que configuran el peculiar régimen jurídico de este Órgano consultivo.

En atención a todo lo expuesto, procede eliminar del artículo 1 del Proyecto la referencia expresa a los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos. Esta observación se hace extensiva al resto de preceptos en los que se utiliza la indicada terminología.

Como alternativa regulatoria, y dado que no es dudoso que tales órganos forman parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se sugiere una redacción similar a la siguiente: *“Este Decreto será de aplicación a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que de conformidad con el artículo 1.1 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, está integrada por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella”*.

Esta previsión debe completarse con la precisión de que el futuro Decreto también será de aplicación a aquellos órganos que, formando parte de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no están integrados en la Administración General y no son organismos públicos de la Comunidad, si bien sólo en la medida en que aquél sea compatible con su régimen jurídico propio. Se evita, así, la incorporación a una norma reglamentaria de una nueva tipología de órgano distinta de las previstas en la Ley y se salvaguarda su régimen particular, que no puede ser desconocido por el Proyecto.

La ubicación más adecuada para esta cláusula de salvaguardia sería una nueva disposición adicional, en la medida en que constituye una excepción o reserva a la aplicación de la norma (Directriz 39 de las de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005), y que se dirige a un tipo de órgano muy específico y con un régimen peculiar, que no justificaría su previsión en el artículo dirigido al ámbito de aplicación general del futuro Decreto.

Se sugiere una redacción similar a la siguiente:

“De conformidad con lo establecido en la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, los órganos en ella contemplados se regirán por lo establecido en su normativa específica y, en lo que no resulte incompatible con dicho régimen, por las previsiones de este Decreto”.

Esta consideración reviste carácter esencial.

QUINTA.- Observaciones particulares al texto.

I. A la parte expositiva.

Las menciones a la Consejería impulsora del Proyecto contenidas en la parte expositiva y en la fórmula promulgatoria deben actualizarse conforme a lo establecido en el Decreto del Presidente 5/2026, de 29 de mayo, de Reorganización de la Administración Regional, aprobado tras la formulación de la consulta, toda vez que la denominación actual del indicado Departamento pasa a ser la de “Consejería de Economía, Hacienda, Portavocía, Fondos Europeos y Transformación Digital”.

II. A la parte dispositiva.

- Artículo 3. Red de oficinas de atención a la ciudadanía. Naturaleza y tipología.

a) En el apartado 2, letra a), se definen las oficinas de asistencia en materia de registros de carácter general y se afirma que en ellas la ciudadanía puede realizar trámites relacionados con cualesquiera procedimientos se tramiten tanto en la Administración Pública de la CARM como en cualquier otra.

Sin perjuicio de sugerir la sustitución del término “realizar trámites” por los de “iniciar o cumplimentar trámites” para adecuar la terminología a la utilizada por la LPAC en sus artículos 16 y 73, ha de considerarse que en determinados procedimientos, la presentación de documentos y la cumplimentación de trámites puede resultar obligatorio realizarlos ante los órganos de la correspondiente Administración -el propio artículo 16.8 LPAC se hace eco de estos regímenes especiales para la presentación de documentos e información-, por lo que la expresión “en cualquier otra” no parece la más adecuada.

Para evitar el efecto expansivo del adjetivo indefinido “cualquier”, que podría entrar en conflicto con las normas específicas de aquellos procedimientos, podría sustituirse por “en otras”. El carácter más genérico de esta expresión permite interpretar que la cumplimentación de trámites pertenecientes a procedimientos tramitados o de la competencia de otras administraciones, se podrá realizar en las oficinas de registro regionales, cuando la normativa especial de aquéllos no lo impida.

b) En el apartado 4, se atribuye la coordinación de la red de oficinas de atención a la ciudadanía a “la unidad administrativa competente en materia de atención a la ciudadanía”, lo que supone una cierta indefinición desde el momento en que todas las oficinas de atención a la ciudadanía son unidades administrativas ex artículo 3.1 del Proyecto.

Se propone como alternativa, bien la identificación de la unidad en concreto, el Servicio de Atención a la Ciudadanía, bien la atribución de la referida coordinación al órgano directivo en materia de atención a la ciudadanía que, de conformidad con el artículo 2.1.8 del Decreto 179/2024, de 12 de septiembre, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, en la redacción dada por el Decreto 2/2026, de 15 de enero, sería la Subdirección General del Servicio de Atención Ciudadana.

Esta observación se hace extensiva a todas las referencias que a “la unidad competente en materia de

atención a la ciudadanía” se contienen en el Proyecto.

- Artículo 4. Creación, modificación y supresión de las oficinas de atención a la ciudadanía.

a) La redacción de los apartados 1 a 3 podría simplificarse mediante una remisión al procedimiento establecido en el artículo 14.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, y estableciendo de forma específica el consejero al que le corresponde la creación, modificación o supresión de las unidades en cada caso y en atención a su tipología, pues este es el único extremo en que se advierten diferencias entre los tres apartados.

b) Si no se asume la anterior sugerencia, ha de advertirse que, como se ha dicho, en los apartados 1, 2 y 3 se establece el procedimiento para la creación, modificación y supresión de las oficinas de atención a la ciudadanía con nivel inferior a sección, conforme a lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre. En los tres apartados se exige el informe preceptivo y favorable de la Consejería competente en materia de organización administrativa, si bien en el apartado 2, la mención a este informe se limita a señalar que ha de ser favorable. Esta previsión responde a una observación formulada durante el procedimiento de elaboración reglamentaria, según la cual, el carácter favorable del informe presupone su preceptividad, por lo que no sería necesario hacer constar de forma expresa dicha cualidad del informe.

Ahora bien, en la medida en que el informe previsto en los tres apartados no es otro que el exigido por el artículo 14.3 de la Ley 7/2004, y dado que este precepto legal establece el carácter preceptivo y favorable del informe, las referencias que el Proyecto hace a este trámite han de ser idénticas en los tres apartados, por elementales razones de homogeneidad, y reproducir la doble cualidad del informe.

- Artículo 5. Funciones (de las oficinas de asistencia en materia de registros).

En el elenco de funciones que el precepto asigna a las indicadas oficinas, a diferencia de las que el artículo 29 del Decreto 236/2010 atribuye a las oficinas corporativas de Atención al ciudadano, ya no se encuentra la de *“orientar y asesorar a los ciudadanos acerca de las actuaciones y solicitudes que se propongan realizar”*.

Si bien determinados extremos del contenido de esta función pueden reconducirse al de otras sí contempladas de forma expresa en el precepto proyectado, como las de facilitar información y asistir a los ciudadanos en el uso de los medios electrónicos, tales previsiones no alcanzan a completar la función de asesoramiento y orientación prevista en la norma vigente y que se encuentra íntimamente vinculada con el derecho que el artículo 53 LPAC reconoce a los interesados en el procedimiento a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Desde luego que este derecho no sólo es esgrimible ante las oficinas de asistencia en materia de registros, sino que esa labor de orientación también corresponde, incluso de forma primordial, a las unidades y órganos competentes para la tramitación o instrucción de los procedimientos, pero no ha de olvidarse que las oficinas de asistencia en materia de registros constituyen lo que en la teoría de la organización clásica se denominaban puestos de frontera, en la medida en que a menudo constituyen el primer contacto del ciudadano con la Administración, por lo que una primera orientación puede resultar crucial.

En consecuencia, entiende el Consejo Jurídico que no debería suprimirse la mención a esta función orientadora y asesora del ciudadano como propia de las oficinas de asistencia en materia de registros.

- Artículo 8. Cita previa para la atención presencial.

El expediente muestra el amplio proceso de reflexión que ha suscitado esta cuestión en el procedimiento de elaboración reglamentaria, tanto desde la participación ciudadana, como por los departamentos de la Administración regional y los diversos informes que constan en el expediente.

El resultado de dicho proceso es una cita previa que se configura como voluntaria o complementaria en la atención presencial, si bien el apartado 3 del precepto prevé la posibilidad de establecer la obligatoriedad de la cita en determinadas unidades o dependencias administrativas, en función del elevado número de personas a las que se presta atención o por la complejidad de la asistencia o consultas sobre las que de ordinario versa la asistencia demandada, que requieren una especial atención a cada persona. Dicha decisión recae en el titular del órgano directivo u organismo público del que dependa la unidad o dependencia, que la comunicará al órgano directivo competente en materia de atención al ciudadano para su publicidad e inclusión en el sistema de cita previa de la Comunidad.

No obstante, se prevé también que las personas que acudan sin cita previa deberán ser atendidas en los espacios temporales disponibles entre las mismas, de modo que la obligatoriedad de la cita previa no es, al menos en teoría, absoluta. Ello permite conciliar, en cierto modo, las necesidades organizativas de las unidades administrativas con los derechos del ciudadano. Y es que ha de recordarse que, como afirma la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en su Dictamen 91/2023, *“la cita previa es una buena solución como vía preferente de atención al ciudadano y que ha demostrado su eficacia. Si bien, no puede constituirse en el único medio de relación ni establecerse con carácter obligatorio. No debemos olvidar que ello iría en contra de derechos reconocidos, entre otros, en los artículos 13, 14 y 16.4 de la LPAC y de los principios de servicio efectivo y proximidad recogidos en el artículo 3 de la LRJSP. No debemos olvidar que la Administración debe servir con objetividad los intereses generales (art. 103 CE) y que “el interés general o público pertenece y beneficia a los ciudadanos, no a la Administración como organización servicial que lo gestiona o lo debe gestionar”, STS de 23/03/2021 (RC 3688/2019)”*.

Ahora bien, en el apartado 3, la decisión acerca de la obligatoriedad de la cita previa para la atención presencial se deja a la voluntad del titular del órgano directivo u organismo público competente por razón de la materia. En la medida en que, como se ha dicho, esta decisión puede afectar de forma más o menos intensa a los derechos del ciudadano en sus relaciones con la Administración, ha de configurarse como una solución organizativa excepcional y debería rodearse de garantías, en orden a limitar en lo posible la imposición de la cita previa obligatoria, cuando ésta no sea absolutamente imprescindible y necesaria, ponderando las circunstancias concurrentes, tanto las afectantes a la organización del servicio, como sobre todo y de forma prioritaria la afectación de los derechos ciudadanos y el efecto barrera que puede conllevar para los usuarios de los servicios públicos en cuestión.

Es evidente que, aunque no se indique de forma expresa en el precepto, la resolución por la que se adopte la cita previa como obligatoria ha de ser motivada, ex artículo 35.1, letra a) LPAC; pero, a juicio de este Consejo Jurídico, dicho requisito de fundamentación debería complementarse con garantías adicionales, como el sometimiento de la decisión al cumplimiento de exigentes requisitos objetivos, que

deberían quedar claramente establecidos en este Proyecto. Además, debería someterse dicha decisión al informe preceptivo del Servicio de Atención al Ciudadano, ser aprobada por Orden del titular de la Consejería correspondiente, y proceder a su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 9. Clases de información.

Este precepto es el primero de la Sección destinada a regular la información administrativa. A diferencia del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, dicha sección ya no comienza con un concepto de información administrativa, pues carece de un precepto similar al artículo 9 del Decreto hoy vigente, que define dicha información, en positivo y en negativo, y establece los principios por los que se regirá la actividad de proporcionar información a los ciudadanos.

Entiende el Consejo Jurídico que un precepto que ofrece un concepto general de la materia objeto de regulación y principios de actuación puede resultar muy útil cuando surgen problemas hermenéuticos, por lo que se sugiere su inclusión en el Proyecto.

- Artículo 11. Solicitud de información.

a) En el apartado 3, la referencia al artículo 70 del Proyecto ha de corregirse, pues es el artículo 71 el que establece el deber de colaborar con la unidad competente en materia de atención a la ciudadanía para facilitarle la información y datos que solicite.

b) La facultad de inadmitir las solicitudes de información que reúnan las características previstas en el apartado 4, se atribuye a la “*unidad competente en materia de atención a la ciudadanía*”. Sin perjuicio de lo ya señalado *supra* acerca de la indeterminación de dicha unidad, ha de advertirse que la resolución de inadmisión de la solicitud de información constituye un acto con relevancia para terceros, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 5.1 LRJSP y 10.2 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, la unidad que dicte dicha resolución de inadmisión tendrá la consideración de órgano.

Por otra parte, la inadmisión *a limine* de solicitudes de información ha de considerarse como una actuación excepcional, en la medida en que puede limitar o dificultar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos, el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Como tal excepción, los criterios que habilitan para inadmitir las solicitudes de información no sólo han de ser interpretados de forma estricta, sino también homogénea, lo que deviene especialmente necesario al constatar la generalidad de los términos expresados como criterios de inadmisión (“carácter abusivo”, “lenguaje inapropiado”, “manifiestamente improcedentes por razón de su contenido”). De ahí la conveniencia de centralizar en un único órgano la facultad de inadmisión, la cual, dada su eventual trascendencia para los intereses de los ciudadanos, cabría asignar al órgano directivo en materia de atención a la ciudadanía.

Además, la declaración como inadmisile de una determinada solicitud de información constituye un verdadero acto administrativo, que ha de ser notificado (mejor que “*comunicado*”) a la persona interesada, con indicación del recurso procedente.

c) En el apartado 4 se prevé que podrán inadmitirse las “*peticiones de información*” cuando: ... “d) Sean

presentadas al amparo de la normativa reguladora del derecho de petición”.

Carece el expediente de una mínima justificación acerca de esta causa de inadmisión. Si el motivo radica en que cuando la solicitud de información se instrumenta como derecho de petición, se considera de aplicación preferente el régimen jurídico específico previsto en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, lo procedente sería la remisión al órgano competente para resolver la petición, con indicación al peticionario de dicha circunstancia, más que una declaración de inadmisibilidad de la solicitud.

En cualquier caso, ha de considerarse el carácter supletorio del derecho de petición respecto a los procedimientos formales específicos de carácter parlamentario, judicial o administrativo, que obliga a delimitar su ámbito a lo estrictamente discrecional o graciable, a todo aquello que no deba ser objeto de un procedimiento especialmente regulado. Ello podría llevar al órgano destinatario de la petición a efectuar un reenvío de ésta al Servicio de Atención al Ciudadano al considerar que, más allá de la invocación formal del derecho de petición, en realidad se está solicitando determinada información que puede ser satisfecha por este último conforme al procedimiento y al amparo de lo establecido en el Decreto proyectado.

Cabe recordar que, como señala el preámbulo de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, la regulación allí establecida se orienta necesariamente a la efectiva satisfacción del derecho, vocación que debería guiar la regulación proyectada en este punto. De ahí que, en ausencia de una justificación expresa en el expediente, proceda suprimir esta causa de inadmisibilidad de las solicitudes de información o, al menos, reformularla en los términos antes indicados. En este sentido, podría establecerse que no tendrán la consideración de solicitudes de información las formuladas con invocación expresa del derecho de petición, que se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa reguladora de aquél.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Artículo 15. Sede electrónica de la Administración Pública de la CARM.

En el apartado 4, las Carpetas Ciudadana y Empresarial se califican como “repositorios documentales”. No obstante, sin discutir tal condición, en la medida en que se trata de la primera mención a ambos elementos en la parte dispositiva de la norma, deberían caracterizarse de forma expresa en este precepto como “áreas personalizadas”, pues tal es la terminología utilizada por el artículo 7.3 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

Además, la calificación como repositorio documental es un tanto reduccionista, atendidas las funcionalidades que ofrecen a los ciudadanos, que no se limitan a la posibilidad de acceder a documentos o expedientes administrativos, sino que les permiten incluso, *“la obtención de certificaciones administrativas exigidas por la normativa correspondiente”* (artículo 19.2 del Proyecto y 8 (no básico) del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo).

- Artículo 16. Titularidad del PAGe y de su sede electrónica.

En el precepto se establece la responsabilidad de cada órgano u organismo respecto de la veracidad, integridad y actualización de la información y de la relación de servicios, procedimientos y trámites de su

competencia disponibles en la sede, lo que supone una traslación de las previsiones contenidas en el artículo 12.3 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo.

Sin embargo, la importación al ordenamiento regional de esta norma básica no se ha hecho de forma completa, pues se ha omitido la exigencia, al titular de la sede electrónica, de la debida diligencia respecto de la incorporación de los contenidos de la misma, lo que habría de corregirse.

- Artículo 18. Formularios normalizados electrónicos.

El párrafo segundo somete al procedimiento de aprobación de los formularios normalizados electrónicos a las modificaciones sustanciales que se pretendan realizar en aquellos. Podría completarse la previsión con la indicación de determinados criterios para efectuar dicha calificación de modificación sustancial. Así, por ejemplo, cuando se alteren los campos de obligada documentación, o se exija la presentación de documentos no contemplados en el formulario original.

- Artículo 20. Carpeta empresarial del sector público autonómico.

El artículo 41 del Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, es el referente legal del precepto proyectado. Sin embargo, invirtiendo la lógica normativa, el texto de mayor jerarquía efectúa una regulación más detallada de la referida Carpeta empresarial que el texto reglamentario llamado a desarrollar sus previsiones.

De hecho, el apartado 1 del precepto proyectado se asemeja a una mera síntesis de la configuración legal de la Carpeta, síntesis que, además, no es completa, pues contempla únicamente a las empresas como destinatarios o usuarios de esta herramienta, cuando el artículo 41.7 del Decreto-Ley la extiende también a *“las personas que realicen actividades profesionales”*, y el artículo 42 del mismo texto legal posibilita que accedan a ella los Colegios Profesionales.

Así mismo, el artículo proyectado dispone que la Carpeta empresarial *“posibilitará a las empresas tanto la formulación de consultas sobre los procedimientos gestionados por la Administración Pública regional, como la comunicación de las cargas detectadas en la tramitación de tales procedimientos”*. De nuevo hay que acudir al texto legal para conocer que las consultas que se pueden formular a través de la Carpeta empresarial son las *“relativas a la interpretación de la normativa sectorial aplicable al ejercicio de actividades económicas”*, así como que las cargas cuya comunicación se podrá realizar a través de esta área personalizada de las empresas y profesionales serán aquellas cargas o restricciones al acceso o ejercicio de actividades económicas que se consideren injustificadas. También se regula en el artículo 42 del Decreto-Ley el procedimiento para la resolución de las consultas y el resultante de la comunicación de las cargas.

Se sugiere, por tanto, que se inicie el precepto con una referencia expresa o, incluso, con una remisión a lo establecido en el artículo 41 del Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, y que se complete con aquellos contenidos normativos que el reglamento verdaderamente añade a la regulación legal, como la asignación de las mismas funcionalidades que las de la Carpeta ciudadana, más el contenido de los apartados 2 y 3 del precepto proyectado.

- Artículo 21. Régimen de autorizaciones para el acceso de los empleados públicos de la CARM y de otras Administraciones Públicas a las Carpetas Ciudadana y Empresarial.

a) En el apartado 1, debería incorporarse una referencia al artículo 19.2 del Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, en el que se dispone de forma expresa que, para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos previsto en el artículo 53.1, d) LPAC, de no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración regional o que hayan sido elaborados por ella, sus empleados públicos podrán obtener dichos documentos de, entre otras fuentes y plataformas, las carpetas ciudadana y empresarial.

b) Podría completarse el precepto con la previsión expresa de revocación de la autorización concedida cuando, como resultado de los controles efectuados y sin perjuicio de las correspondientes responsabilidades en que pudiera incurrir el empleado público autorizado, se advierta la realización de accesos injustificados.

La revocación exigiría la tramitación de un procedimiento *ad hoc*, en el que, al menos, se oyera al representante o persona habilitada de la Administración que en su día hubiera formulado la solicitud y al empleado público autorizado.

- Artículo 23. Indisponibilidad de la sede electrónica y de otros servicios de administración electrónica.

a) El precepto proyectado desarrolla, aunque no lo dice de forma expresa, la previsión contenida en el artículo 32.4 LPAC, acerca de la posibilidad de ampliar los plazos administrativos cuando se produzca una interrupción temporal en el funcionamiento de sistemas o aplicaciones concretas, como consecuencia de incidencias técnicas. La norma básica establece dos exigencias al respecto, de las cuales el futuro Decreto sólo recoge una, la de publicar en la sede electrónica la incidencia técnica acontecida, mas omite la segunda, consistente en que también habrá de publicarse *“la ampliación concreta del plazo no vencido”*, obligación ésta que redundaría de forma evidente en la seguridad jurídica y en la garantía de los derechos de los ciudadanos y que no debe omitirse en el artículo objeto de consideración.

Debe, en consecuencia, incorporarse esta exigencia de carácter básico al precepto proyectado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

b) Por otra parte, el Proyecto guarda silencio acerca de la indisponibilidad de la sede o de los sistemas causada por ciberincidentes, supuesto contemplado en el artículo 32.5 LPAC, en cuya virtud, cuando como consecuencia de un ciberincidente se hayan visto gravemente afectados los servicios y sistemas utilizados para la tramitación de los procedimientos y el ejercicio de los derechos de los interesados que prevé la normativa vigente, la Administración podrá acordar la ampliación general de plazos de los procedimientos administrativos.

Podrían establecerse en el futuro Decreto pautas o criterios generales que permitan calificar la afectación de los sistemas como grave, así como el órgano competente para acordar la referida ampliación de plazos.

- Artículo 26. Derechos de los interesados en la tramitación electrónica de los procedimientos.

En el artículo se establecen los medios a través de los cuales los interesados podrán ejercitar sus derechos en la tramitación electrónica de los procedimientos.

a) En primer lugar, llama la atención que se proceda a orientar el ejercicio de dichos derechos a través de concretas herramientas como las carpetas ciudadana y empresarial, o la plataforma de interoperabilidad, sin una previa proclamación de tales derechos, siquiera sea por remisión a la normativa básica de procedimiento, como cabría pensar de la lectura del epígrafe que encabeza el precepto.

Pero lo cierto es que el artículo proyectado, que podría interpretarse en un sentido restrictivo de los indicados derechos, al canalizar su ejercicio a través de unos instrumentos técnicos y normativos determinados, no es en realidad necesario, pues la propia regulación de las herramientas y preceptos a los que remite ya permite entender que, a su través, se podrán realizar los derechos de los interesados.

Así se aprecia, de modo evidente, en relación con el derecho a no aportar datos y documentos que obren en poder de la Administración. El artículo 26, b) establece que dicho derecho podrá ejercitarse en la forma expuesta en el artículo siguiente, el 27, cuyo primer párrafo reitera, a su vez, lo dicho en el referido artículo 26, b) al disponer que *“el derecho de los interesados regulado en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, consistente en..., se hará efectivo de la siguiente manera:...”*.

Se sugiere, en definitiva, la supresión del artículo.

b) Si, en contra de lo sugerido, se decide mantener el precepto, habría de coordinarse gramaticalmente el primer párrafo *“El ejercicio por medios electrónicos de los siguientes derechos de los interesados se efectuará.”*, con las letras b), c) y d), pues el referido párrafo ya incorpora el verbo *“se efectuará”* que, al ir sucedido del signo “:”, resulta aplicable a todas las letras siguientes del precepto. Sin embargo, se aprecia que ello sólo opera así con el apartado a), mientras que los restantes apartados incorporan nuevos verbos o locuciones verbales como *“podrá ejercitarse”*, *“se hará efectivo”* o *“se entenderá facilitado”*, que devienen redundantes con la forma verbal *“se efectuará”* que encabeza la enumeración posterior.

c) Se alude a un pretendido “derecho a cumplir las obligaciones de pago a través de medios electrónicos”, lo que exige una matización. El artículo 98.2 LPAC no establece propiamente un “derecho”, sino una preferencia en el uso de medios electrónicos en el abono de las obligaciones de pago que nazcan del procedimiento administrativo, por lo que quizás resulte excesivo calificarlo como derecho de los ciudadanos en la tramitación electrónica de los procedimientos.

- Artículo 27. Instrumentos para hacer efectivo el derecho a no aportar datos y documentos que obren en poder de la Administración.

En el apartado 2, se establece que, a fin de posibilitar a los interesados hacer efectivo su derecho a no presentar documentos que ya hubieran aportado con anterioridad a un procedimiento, la Administración regional *“podrá poner a disposición de otras Administraciones Públicas estos documentos siempre que los interesados indiquen el expediente en el que están contenidos”*.

Dicha regulación proyectada no se ajusta de forma rigurosa a lo establecido en el artículo 28.3 LPAC, lo que ha de ser corregido.

En primer lugar la expresión *“podrá poner a disposición de otras administraciones”* apunta a una actuación no debida sino meramente discrecional, potestativa o elegible por parte de la Administración

regional, frente al carácter estrictamente imperativo que se desprende del precepto básico cuando establece que *“las Administraciones Públicas no requerirán a los interesados datos o documentos no exigidos por la normativa reguladora aplicable o que hayan sido aportados anteriormente por el interesado a cualquier Administración ... debiendo las Administraciones Públicas recabarlos electrónicamente a través de sus redes corporativas o de una consulta a las plataformas de intermediación de datos u otros sistemas electrónicos habilitados al efecto...”*.

Por otra parte, el precepto básico establece una carga al interesado que pretenda acogerse a su derecho a no presentar datos y documentos ya aportados con anterioridad, consistente en *“indicar en qué momento y ante qué órgano administrativo presentó los citados documentos”*, que es distinta y menos exigente que la que pretende imponerle el precepto proyectado, cuando dispone que el interesado ha de identificar el concreto expediente en el que se contienen los documentos.

Debe corregirse el apartado proyectado, para adecuarlo a la norma básica en los términos indicados.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 28. Catálogo de simplificación documental.

La regulación legal de este catálogo se encontraba en el artículo 18 de la Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, hasta su derogación por el Decreto Ley 1/2025, de 5 de junio.

En dicha regulación hoy derogada se preveía que, tanto el Catálogo como las órdenes de inclusión de nuevos documentos, se publicaban en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, sin perjuicio de poder ser consultado en la sede electrónica.

En el precepto proyectado se suprime la obligatoria publicación en el Diario Oficial, lo que a juicio de este Consejo Jurídico no es una decisión adecuada, en la medida en que el referido catálogo no sólo opera para los procedimientos tramitados por medios electrónicos, sino que la no obligación de aportar los documentos allí relacionados alcanza a todos los procedimientos instruidos por la Administración regional, con independencia de los instrumentos utilizados.

Además, dicho catálogo es una herramienta para facilitar a todos los interesados, no sólo a quienes tienen acceso a los medios electrónicos, el derecho a la no presentación de documentos proclamado por el artículo 28 LPAC, y afecta de forma sustancial a los procedimientos administrativos, por lo que, en aras de la seguridad jurídica, debe garantizarse la autenticidad del catálogo en cada momento, sus efectos jurídicos y la publicidad general con efectos *erga omnes*, que la publicación en el Diario Oficial ofrece y que, con carácter general exige el artículo 45.3 LPAC, al establecer de forma categórica que *“la publicación de los actos se realizará en el diario oficial que corresponda”*.

De ahí que, sin perjuicio de considerar muy conveniente la publicación del Catálogo en la sede electrónica de la CARM *“a efectos de su consulta”*, como ya dispone el precepto proyectado, debe preverse de forma expresa su necesaria publicación oficial en el BORM.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Artículo 32. Creación de sellos electrónicos de entidad.

a) En el apartado 2, la creación de los sellos de entidad de organismos públicos o entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración Pública de la CARM se asigna al “titular de su dirección”. Sin embargo, no todos los organismos públicos del sector público regional cuentan con un órgano denominado “Dirección” (i.e, el BORM cuenta con una “Gerencia”). De ahí que se sugiera efectuar la atribución de una forma más genérica, al máximo órgano rector unipersonal del organismo público.

b) El último apartado del precepto (habría de ser el apartado 4, si bien por error en el texto proyectado se numera como 2) resulta reiterativo con lo expresado en el artículo 34.3, por lo que se sugiere su supresión. Esta observación se hace extensiva al artículo 33.2 del texto proyectado.

En la medida que el artículo 34.3 ya regula de forma específica la creación del sello electrónico que haya de utilizarse como método de firma de los actos que se generen mediante actuaciones administrativas automatizadas, y dado que prevé que la creación del sello podrá realizarse de forma simultánea a la autorización de la actuación automatizada y en la misma resolución, no parece necesario establecer también dicha previsión, que es específica de las actuaciones administrativas automatizadas, en los artículos, como el 32 y el 33, que regulan de forma genérica la creación de los sellos electrónicos de entidad y de órgano, respectivamente.

- Artículo 44. Registro de Funcionarios Habilitados de la Administración Pública de la CARM.

a) De conformidad con el artículo 12.3 LPAC, en el registro “*al menos, constarán los funcionarios que presten servicios en las oficinas de asistencia de registros*”. En los términos en los que se expresa el precepto básico, parece disponer que todos los funcionarios adscritos a las oficinas en materia de asistencia de registros estarán habilitados para ofrecer la asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados.

Sin embargo, en el precepto proyectado se indica que el personal que preste servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros “*podrá ser habilitado*”, lo que cabría interpretar en el sentido de que no sería obligatorio que todo el personal de dichas oficinas se inscribiera en el registro. Se sugiere un cambio en la redacción que evite esta interpretación contraria a la norma básica.

b) El apartado 3 asigna la coordinación del Registro al órgano directivo competente en materia de atención a la ciudadanía. En ausencia de otras previsiones en el Proyecto podría considerarse que dicha coordinación lleva consigo la llevanza o gestión del registro y la inscripción misma de los funcionarios designados por los órganos competentes. Sin embargo, quizás no estaría de más una atribución expresa de estas funciones. Adviértase que, por ejemplo, en la Administración del Estado, la inscripción del personal en el registro la realizan los titulares de los órganos y unidades donde aquél presta servicios (artículo 2.2 de la Orden PCM/1383/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro de Funcionarios Habilitados en el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público).

- Artículo 45. Tipos de habilitación del personal funcionario habilitado.

Puede simplificarse la redacción de la Habilitación Tipo B, para establecer que habilita para la

expedición de copias electrónicas en los términos establecidos en el artículo 62, por parte de los órganos indicados en su apartado 2, letras a y d.

- Artículo 46. Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración Pública de la CARM.

El precepto se ajusta a la normativa básica en la materia. No obstante, entiende el Consejo Jurídico que sería oportuno completar la regulación proyectada, mediante el establecimiento de normas atinentes a la vigencia, revocación, renuncia o prórroga de los apoderamientos, el procedimiento para su incorporación e, incluso, los modelos de poderes inscribibles.

Se hace esta observación dados los estrictos límites con que la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, configura la potestad reglamentaria de los Consejeros, quienes sólo están habilitados para el dictado de normas de carácter organizativo interno de sus respectivos Departamentos, pudiendo aprobar reglamentos con eficacia *ad extra* sólo cuando vengan expresa y específicamente habilitados por una norma de rango legal. Dicha doctrina, basada en los artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, reiteradamente expuesta en muchos de nuestros Dictámenes (por todos, dictámenes 176/2008 y 88/2025), es conocida por la Consejería consultante, lo que excusa su exposición *in extenso* en el presente Dictamen. Baste señalar ahora que, conforme a lo establecido en los artículos 32.1 EAMU y 22.12 de la referida Ley 6/2004, la potestad reglamentaria originaria reside en el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. También ostentan dicha potestad los Consejeros, pero sólo para la regulación de materias de ámbito doméstico u organizativo interno de la Consejería, conforme a lo dispuesto en los artículos 38 y 52.1 de la indicada Ley 6/2004, de 28 de diciembre; potestad regulatoria que, no obstante, puede extenderse a la regulación *ad extra*, mediante una específica habilitación efectuada por una norma con rango legal, que confiere a los Consejeros una potestad reglamentaria derivada.

Pues bien, la regulación de los extremos que se han apuntado *supra*, sólo parcialmente podría considerarse de carácter organizativo interno, de modo que aquellos aspectos regulatorios que excedan de este ámbito habrán de ser regulados por Decreto, siendo el Proyecto sometido a consulta una excelente oportunidad para abordar ya su reglamentación. Y ello a pesar de que se opte en el Proyecto por utilizar como solución tecnológica del Registro la plataforma del Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración General del Estado (Disposición adicional decimotercera del Proyecto), pues en rigor ello supone que el Estado presta una solución técnica para el soporte del Registro, pero no que la Administración regional se adhiera al registro estatal. De ahí que la regulación sustantiva aplicable al Registro Electrónico de Apoderamientos de la Administración Pública de la CARM sea su propia normativa y no la que regula el registro del Estado, la Orden P CM/1384/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula el Registro Electrónico de apoderamientos en el ámbito de la Administración General del Estado.

- Artículo 48. Política de firma electrónica y de certificados de la CARM.

a) En el apartado 3 se regula el contenido mínimo de la política de firma electrónica y de certificados de la CARM, con la enumeración de los *ítems* que han de contemplarse en dicho documento en sus letras a, b y c.

No obstante, la expresión “sin perjuicio de” que encabeza el apartado no es todo lo clara que sería deseable, pues podría interpretarse en el sentido de que la referida política habría de contemplar de

forma expresa todas y cada una las obligaciones que a los prestadores de los servicios de confianza imponen tanto la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, como el “resto de la normativa vigente”. Pero, también podría interpretarse en el sentido de una mera salvaguardia de dichas obligaciones, que se entienden incluidas de forma indirecta en el documento que contiene la política de firma y de certificados aun cuando no se especifiquen de forma individualizada.

Debería ensayarse otra redacción que evitara la dificultad hermenéutica indicada.

b) De conformidad con el apartado 4, la aprobación del instrumento en el que se recoja la indicada política se atribuye al órgano directivo (Dirección General de Transformación Digital) u organismo autónomo (Agencia de transformación Digital de la Región de Murcia) competente en materia de informática.

Esta atribución competencial sólo sería admisible si se considera que el documento no establecerá nuevas obligaciones o prescripciones de carácter normativo, sino que se limitará a reproducir especificaciones, estándares o condiciones técnicas de los sistemas de firma y certificados ya previamente establecidos en otros instrumentos o normas. De lo contrario ha de advertirse que el órgano u organismo designados carecerían de potestad reglamentaria, pues no la tienen los órganos inferiores al Consejero, en particular las direcciones generales, conforme al elenco de funciones y facultades que les atribuye el artículo 19 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, sin perjuicio de la posibilidad de dictar instrucciones y órdenes de servicio para dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes (art. 6 LRJSP), careciendo dichos instrumentos de carácter normativo. Y ello sin perjuicio de que, de conformidad con el artículo 129.4 LPAC, las leyes podrán habilitar directamente a autoridades independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad, para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija. En el caso de la Agencia de Transformación Digital, ésta no tiene atribuida la potestad reglamentaria por su norma de creación, ni se conoce una habilitación legal *ad hoc*.

En cualquier caso, ha de recordarse que existe un precedente en el ordenamiento regional, muy próximo tanto en el tiempo como en la materia, que consideró que la aprobación de la política de seguridad de la información en la Administración Pública de la Región de Murcia tenía una naturaleza reglamentaria o normativa, y que había de aprobarse por Decreto del Consejo de Gobierno, como así se hizo mediante el Decreto 79/2025, de 5 de junio.

- Artículo 57. Notificaciones electrónicas.

El apartado 3 regula las notificaciones en los entornos cerrados de comunicación. Sin embargo, el apartado es redundante con el artículo 40.3 del Proyecto, que establece no sólo la posibilidad de practicar dichas notificaciones en los referidos entornos (única previsión contenida en el apartado objeto de esta consideración), sino que establece normas o reglas más detalladas y completas sobre la forma de practicarlas y sus efectos.

Se sugiere, en orden a resolver la redundancia advertida, bien la supresión del apartado 3 del artículo 57, bien trasladar a este apartado, refundiéndola, la regulación contenida en el artículo 40.3 del proyecto.

- Artículo 60. Tablón de anuncios electrónico.

Debería indicarse de forma expresa a qué órgano le corresponde la gestión del tablón, para autorizar la inserción de los anuncios, removerlos una vez haya finalizado su vigencia, impedir la publicación de contenidos inadecuados, etc., o si, por el contrario, se trata de un sistema de gestión no centralizado, en el que la responsabilidad sobre la información publicada correspondería al órgano autor del anuncio, que podría publicar o retirar directamente los correspondientes anuncios, recayendo en el órgano gestor de la sede electrónica (artículo 16 del Proyecto) en la que se aloja el tablón, las funciones de control y coordinación.

- Artículo 62. Órganos competentes para la emisión de copias electrónicas de documentos en el ámbito autonómico.

a) Es redundante con el ámbito de aplicación del futuro Decreto la indicación, tanto en el epígrafe que encabeza el artículo como en el inicio de su apartado 1, “*en el ámbito autonómico*”, por lo que se sugiere su supresión.

b) Sería oportuno comenzar el precepto con una alusión al régimen de las copias realizadas por las Administraciones Públicas, contenido en el artículo 27 LPAC, en la medida en que constituye la referencia básica para la regulación proyectada, singularmente en lo que se refiere al concepto, requisitos y efectos de las copias auténticas.

- Artículo 64. Repositorio documental de expedientes y documentos electrónicos.

En el apartado 1, donde dice “Esquena” debe decir “Esquema”.

- Artículo 70. Naturaleza.

Se afirma en el precepto que las sugerencias y quejas no tendrán, en ningún caso, la naturaleza jurídica de recurso administrativo, reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración ni de reclamación económico-administrativa.

Si bien a nivel de principios dicha declaración es correcta, lo cierto es que la realidad demuestra que a menudo el interesado confunde las vías de reacción frente a la actuación administrativa y, en no pocas ocasiones, yerra en la calificación de sus escritos ante la Administración, siendo labor de ésta, en cumplimiento del deber de facilitar al interesado el ejercicio de sus derechos, calificar la pretensión del ciudadano en la forma más acorde al ordenamiento, cuando de aquélla se desprenda claramente una voluntad impugnatoria de un acto administrativo o una voluntad resarcitoria por un daño alegado. En tales casos, si el escrito de sugerencia o queja presenta los elementos definitorios de un recurso o reclamación, debe la Administración proceder a calificarlo conforme al instituto jurídico que más se adecúe a la pretensión verdaderamente ejercitada y darle el trámite que corresponda.

A tal efecto, cabe recordar que el artículo 115.2 LPAC dispone expresamente que el error o la ausencia de calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter. Los principios *pro actione* y *favor acti*, así como el de servicio efectivo a los ciudadanos proclamado en el artículo 3 LRJSP, se encuentran en la base del indicado artículo 115.2 LPAC.

En relación con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, el criterio del Consejo Jurídico ha quedado establecido en Dictámenes como el 285/2022, en el que se advierte que la calificación por parte de la Administración de una queja o sugerencia como una acción de responsabilidad patrimonial, ha de partir de la constatación en el escrito presentado por el ciudadano de los elementos esenciales de esta institución, entre los cuales, el nuclear es el ejercicio, siquiera de forma tácita, de una pretensión resarcitoria, y haberla formulado dentro del plazo de prescripción del derecho a reclamar establecido por el artículo 67.1 LPAC.

Del mismo modo, sobre la procedencia de calificar una queja o sugerencia como reclamación de responsabilidad patrimonial y la interrupción del plazo de prescripción del derecho a reclamar asociado a la presentación de la queja, cuando en ella consta una clara pretensión indemnizatoria, puede consultarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso, número 99/2016, de 17 de febrero.

El Consejo Jurídico es consciente de que la redacción proyectada es clásica en el derecho autonómico comparado y que, incluso, tiene su reflejo en el artículo 20 del vigente Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, con una finalidad evidente de diferenciar figuras administrativas con características, regímenes y fines diversos. De hecho, en nuestro Dictamen 118/2010, sobre el Proyecto de dicha norma reglamentaria, afirmamos que *“En el caso de las quejas o sugerencias, su diferente naturaleza respecto de los procedimientos de impugnación de los actos administrativos en vía administrativa o jurisdiccional, singularmente en cuanto a la causa de pedir, determina que, de forma acertada y coherente con la tradición expuesta, el artículo 22.2 del Proyecto disponga que no se las puede calificar como recurso administrativo, ni interrumpen los plazos de prescripción o caducidad, ni condicionan en modo alguno el ejercicio de los derechos y acciones que pudieran ostentar los interesados”*.

No obstante, entiende el Consejo Jurídico que en la medida en que, conforme a lo razonado más arriba, cabe apreciar excepciones a la regla general expuesta, y que se fundamentan precisamente en la *“causa de pedir”* o pretensión formulada, cabría suprimir la expresión *“en ningún caso”*, que parece excluir cualquier salvedad.

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Artículo 71. Obligación de colaborar con la unidad competente en materia de atención a la ciudadanía.

a) Establece el precepto una obligación absoluta e incondicionada para los órganos y organismos incluidos en el ámbito de aplicación del futuro Decreto, de *“facilitar a la unidad competente en materia de atención a la ciudadanía la información y datos que esta solicite”*.

Los términos en que se expresa dicha obligación resultan excesivamente amplios y podrían entrar en contradicción con otras obligaciones impuestas a los órganos de la Administración por otras regulaciones en materia de protección de datos, secreto comercial o industrial, protección de víctimas de violencia de género, etc., de ahí que se considere necesario establecer alguna modulación sobre esta obligación, como hace el vigente artículo 14.3 del Real Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, que remite a los límites que, en el acceso a los archivos y registros, establecía el hoy derogado artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que hoy podrían tomar como referencia los que al acceso a la información pública establecen los artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de

transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a los que, a su vez, remite el artículo 25 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Otra alternativa sería establecer las limitaciones a la obligación de facilitar información, en términos más genéricos, aludiendo a la existencia de otros intereses o derechos de terceros más dignos de protección o a los límites impuestos por otras normas específicas.

Esta observación tiene carácter esencial.

b) Por otra parte, desde el punto de vista sistemático, el precepto se ubica en el Título IV del Proyecto, que es el destinado a las “Sugerencias y quejas”, por lo que parece darse a entender que la información solicitada por la unidad competente en materia de atención a la ciudadanía sería estrictamente la necesaria para poder dar una contestación a una previa queja o sugerencia. No obstante, de la lectura de los artículos relativos al procedimiento para la tramitación de aquéllas, se desprende que la indicada unidad se limita a trasladarlas al órgano o unidad gestora, que serán los obligados a resolverlas en los términos señalados en los artículos 73 y 74. De donde se deduce que la unidad de atención al ciudadano realmente no solicita información alguna a efectos de resolver las quejas o sugerencias.

De hecho, la información que ha de solicitar esta unidad a los órganos gestores es la que se enmarca en el artículo 11 del Proyecto, para dar contestación a las solicitudes de información de los ciudadanos. En este contexto, el apartado 3 del indicado precepto establece que la unidad de atención al ciudadano recabará la información del órgano gestor correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 70 (sic, en realidad 71), para trasladarla luego al ciudadano solicitante.

Se sugiere, entonces, que el artículo 71 se incorpore como un segundo párrafo al artículo 11.3 del Proyecto, suprimiendo el reenvío que a lo dispuesto en aquel artículo se contiene en dicho apartado 3.

- Artículo 72. Presentación (de sugerencias, quejas y felicitaciones).

En el apartado 3, se establece que cuando la presentación se realice por teléfono, se grabará la conversación previo consentimiento del ciudadano, para dejar constancia de su contenido, informando de tal extremo al ciudadano.

Parece redundante la exigencia de consentimiento previo del ciudadano y la información al mismo acerca de la grabación. Va de suyo que, con ocasión de solicitar el consentimiento, para que éste sea válido y eficaz, habrá de informarse al ciudadano de la intención de grabar la conversación, por lo que bastará prever en el precepto la exigencia de consentimiento.

- Artículo 73. Tramitación de las sugerencias y felicitaciones.

En el apartado 3 se regula la tramitación de las sugerencias. Prevé el precepto que la unidad de atención al ciudadano dará traslado de ellas a la unidad competente, lo que se comunicará al ciudadano para su conocimiento, y que la unidad competente en la materia a la que se refiera la sugerencia, evacuará un informe sobre ésta.

Con la redacción expuesta, la tramitación de la sugerencia parece finalizar con la evacuación del informe, cuyo destino y finalidad se desconoce. Es decir, parece que con dicho informe finaliza el procedimiento de la sugerencia, de modo que este informe limitaría su función a ser un elemento de reflexión para la unidad gestora a la que se ha dirigido la sugerencia.

Contrasta esta redacción con la hoy vigente en el Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, en el que la tramitación regulada es común para las quejas y las sugerencias, y donde se prevé que del informe se dará traslado a la unidad de atención al ciudadano para que ésta a su vez comunique lo que proceda al ciudadano, lo que permite a éste conocer que su sugerencia ha sido objeto de consideración sustantiva y no meramente formal por la Administración. Esta forma de actuar y finalizar el procedimiento de las sugerencias se considera más acorde a la finalidad participativa que está en el fundamento mismo de este instrumento, por lo que se sugiere su mantenimiento en el futuro Decreto.

Del mismo modo, cabría prever de forma expresa que el informe habrá de elevarse al órgano directivo del que dependa la unidad afectada por la sugerencia, para que aquel pueda impulsar o adoptar, en su caso, actuaciones de implementación de las mejoras o medidas sugeridas.

En la MAIN se indica que no procede dar traslado de las sugerencias al órgano directivo del que depende la unidad afectada por aquéllas, porque *“los titulares de los órganos directivos están para cuestiones de mayor enjundia”*. En la medida en que durante la tramitación de las quejas sí se prevé trasladar el informe de la unidad gestora afectada por la queja al órgano directivo al que está adscrita, cabe deducir que se otorga una mayor *“enjundia”* o trascendencia a las quejas que a las sugerencias. Esta concepción, sin embargo, parte de una visión reactiva de la Administración frente a las actuaciones patológicas que plasman las quejas. Es decir, una queja es una reacción del ciudadano frente a una actuación material, una omisión o un acto administrativo específico, individualizado y previo. La sugerencia, por el contrario, es proactiva, en la medida en que advierte una carencia en el servicio público o una posibilidad de mejora de aquél, desvinculada de una actuación u omisión concreta, por lo que su trascendencia para el servicio público, eventualmente, puede llegar a ser mayor que la de una queja.

En cualquier caso, si se opta por no dar traslado del informe de la unidad afectada por la sugerencia al órgano directivo ni al ciudadano autor de la sugerencia, sí que, al menos, debería preverse su obligatoria comunicación al servicio de atención al ciudadano, siquiera sea para su conocimiento, en orden a la elaboración del informe anual previsto en el artículo 75 del Proyecto.

III. A la parte final.

- Disposición adicional segunda. Régimen especial de la atención a la ciudadanía en los sectores sanitario, educativo y social.

Se sugiere cambiar el orden de la redacción, para indicar que los servicios de información y atención a la ciudadanía en estos sectores se regirán por su normativa específica y, en lo no previsto en ella, por lo establecido en el futuro Decreto.

- Disposiciones adicionales quinta y sexta.

Ambas disposiciones se limitan a establecer un plazo de dos años para la puesta en marcha tanto del

sistema de suscripción a notificaciones electrónicas para sujetos no obligados, como para la base de datos de contacto electrónico para la práctica de los avisos de puesta a disposición de notificaciones electrónicas, previstos en el artículo 57.2 del Proyecto y a atribuir la competencia orgánica para su implementación.

Se sugiere refundir ambas disposiciones en una sola y sustituir la descripción del sistema de suscripción y de la base de datos, que ya se contienen en el artículo 57.2 del Proyecto, por una referencia a dicho precepto.

- Disposición adicional séptima. Régimen de la eliminación de documentos en soporte papel u otro soporte no electrónico, integrados en expedientes custodiados por la Administración regional, previa emisión de las correspondientes copias electrónicas.

En la medida que la disposición efectúa una especificación del régimen general de eliminación de documentos administrativos establecido en el artículo 10 del Decreto 94/2019, de 22 de mayo, para aplicarlo a los documentos presentados en soporte no electrónico de los que se hayan efectuado copias electrónicas, debe recordarse en la disposición que dicha eliminación se llevará a cabo mediante el procedimiento previsto en el referido reglamento, toda vez que en él se establecen condiciones o requisitos para proceder a la eliminación documental, que no han sido plasmados en la disposición proyectada. Adviértase que, en la medida que el futuro decreto tendrá el mismo rango jerárquico normativo que el Decreto 94/2019, de 22 de mayo, si no se salvaguardan en el Proyecto el procedimiento, los requisitos y las condiciones de eliminación documental establecidos con carácter general en el reglamento anterior, podrían surgir dudas interpretativas acerca de si los elementos ahora omitidos serían aplicables a la eliminación de los documentos a los que se refiere el precepto.

Esta consideración reviste carácter esencial.

- Disposición adicional décima. Sedes electrónicas creadas por ley o por decreto.

Según se desprende de la MAIN, esta disposición se dicta para salvaguardar la existencia de otras sedes electrónicas en la Administración regional, frente a la proclamación general de unicidad de la sede electrónica de la Administración Pública de la Región de Murcia, establecida en el artículo 15.2 del Proyecto.

Las sedes electrónicas a las que se pretende referir la disposición proyectada, según se indica de forma expresa en la MAIN son la del Boletín Oficial de la Región de Murcia y la de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia.

Sin embargo, en rigor, ninguna de ellas se ha creado por ley o por decreto.

En efecto, como bien señala la MAIN, el art. 6.1 de la Ley 6/2009, de 9 de octubre, de creación del Organismo Autónomo “Boletín Oficial de la Región de Murcia” (modificado por el artículo 8 de la Ley 14/2012, de 27 de diciembre), establece que *“El BORM se publicará exclusivamente en edición electrónica en la sede electrónica del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia”*. De dicho precepto se deduce que es voluntad del legislador que exista una sede electrónica propia del diario oficial, pero no llega a crearla formalmente.

No puede obviarse que la sede electrónica del BORM está operativa, y que el Decreto 18/2009, de 27 de febrero, que modificó el Reglamento de la Imprenta Regional de Murcia que establece el funcionamiento del "Boletín Oficial de la Región de Murcia", aprobado por Decreto 51/1986, de 23 de mayo, oficializó la edición electrónica del diario oficial, disponiendo en su artículo 6.2 que *"La edición electrónica del Boletín Oficial de la Región de Murcia se publicará en la sede electrónica del Organismo Autónomo Imprenta Regional de Murcia (...). Dicha sede dispone, conforme al artículo 10.4 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, de sistemas que permiten el establecimiento de comunicaciones seguras, a través de los correspondientes certificados de componentes"*. Por su parte, la Disposición adicional décima del Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, salvaguarda el régimen propio de la sede electrónica del BORM, que considera de aplicación prioritaria sobre el establecido en el indicado Decreto.

Ahora bien, ninguna de las normas expuestas llega a crear, al menos de forma expresa, la indicada sede electrónica, por lo que no cabría considerar que fue creada por ley o por decreto.

Del mismo modo, el artículo 30 bis de la Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional, prevé que, mediante orden del titular de la consejería competente en materia de hacienda, se creará la sede electrónica de la Agencia Tributaria de la Región de Murcia.

Adviértase que la previsión legal es que la creación de la sede se realice por orden, de modo que, en este caso, dicha sede tampoco tendría cabida entre las creadas por ley o decreto.

De lo expuesto se deduce que, en rigor, la disposición proyectada no sería aplicable a las sedes electrónicas que fundamentan su inserción en el Proyecto, por lo que se sugiere modificar la redacción y aludir a aquellas sedes cuya creación o existencia esté prevista en normas de rango legal o reglamentario.

- Disposición adicional duodécima. Transferencia de documentos y expedientes electrónicos al archivo electrónico único.

Una vez que, a sugerencia del Archivo General de la Región de Murcia, se introdujo el apartado 2 en el artículo 64, que prevé la transferencia de los documentos y expedientes electrónicos al archivo electrónico único, cuando aquellos dejen de producir efectos, lo que es en buena medida coincidente con lo establecido en la disposición adicional objeto de esta consideración, cabría refundir ambos preceptos, para lo que bastaría con añadir al artículo 64.2 proyectado, la referencia a la actuación automatizada como forma de canalizar la transferencia, suprimiendo la disposición adicional objeto de consideración.

- Disposición adicional decimoquinta. Encargado del tratamiento de datos personales.

a) El apartado 3, letra c) debería comenzar con una referencia al artículo 32 del Reglamento General de Protección de Datos. Así, para ajustarse en mayor medida a lo establecido en el artículo 28.3 del reglamento europeo, debería indicarse que "Actuará de conformidad con el artículo 32 del Reglamento, y aplicará las medidas de seguridad técnicas y...".

b) En el apartado 3, letra g), de conformidad con lo establecido en el artículo 28.3 RGPD, debe

sustituirse la expresión “*conservación de los datos personales*” por la de “*devolución de los datos personales*” o retorno de éstos al órgano responsable del tratamiento, toda vez que de lo contrario podría inducirse a confusión acerca de quién ha de conservar los datos una vez finalice la prestación de los servicios de tratamiento.

SEXTA.- Observaciones de técnica normativa.

- En la denominación, en la parte expositiva y en el artículo 1 del proyecto, se antepone la mención de la administración electrónica a la de la atención a la ciudadanía. Sin embargo, la regulación de esta última, que se aborda en el Título I, antecede a la de aquella, que se desarrolla en los Títulos II y III.

La norma ganaría en coherencia si la estructura de su contenido se ajustara al orden establecido en los elementos comunes o generales del Proyecto.

- El título I, que es el destinado a regular la atención al ciudadano, comienza con tres preceptos (los artículos 3, 4 y 5) de marcado carácter organizativo, pues se ocupan de las oficinas de atención a la ciudadanía, regulando su naturaleza, clases, creación y funciones.

Ha de recordarse que es objeto de regulación en el Proyecto el conjunto de la atención al ciudadano, en toda su extensión y a través de sus diferentes canales (presencial, electrónico y telefónico) y que, una vez entre en vigor el futuro Decreto, se derogará el Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, que en la actualidad reglamenta la atención al ciudadano en la Región de Murcia.

De ahí que comenzar la regulación de esta materia por las oficinas de atención presencial no sea adecuado. De conformidad con la Directriz 2 de las de Técnica Normativa, el contenido de las disposiciones ha de ir de lo general a lo particular, y de lo abstracto a lo concreto.

Si observamos la sistemática del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, antes de llegar a las normas puramente organizativas relativas a las oficinas de atención al ciudadano (artículos 28 y siguientes), se regulan los principios de la atención al ciudadano, los derechos de éstos en sus relaciones con la Administración, las modalidades o canales de atención, la información administrativa, y las sugerencias y quejas, entre otros.

Entiende el Consejo Jurídico que dicha sistemática es más correcta que la que plasma la disposición proyectada, y ello no sólo porque así lo exige la técnica normativa, sino también por razones de orden lógico. Así, a modo de ejemplo, las oficinas de atención al ciudadano son instrumentos para la atención presencial, pero antes de pasar a regular las unidades que han de facilitar una de las modalidades de atención, se echa en falta un precepto similar al actual artículo 6 del Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, que exponga los distintos canales o modalidades de la atención ciudadana, de los que la modalidad presencial no es más que uno entre varios. Del mismo modo, debería comenzar el capítulo dedicado a cada canal o medio de atención con una mínima descripción de éstos, lo que se ha omitido al principio de los Capítulos I (atención en modalidad presencial) y II (atención por medios electrónicos) del Título I.

Asimismo, en el artículo 3 del Proyecto se alude a términos como los de información general e información especializada, cuyo significado o concepto aún no se le ha facilitado al lector de la norma, que ha de avanzar hasta el artículo 9 para conocer a qué informaciones puede acceder en cada tipo de

oficina de atención.

Los expuestos son meros ejemplos de las disfunciones que la sistemática del proyecto genera. Se sugiere, en consecuencia, una reordenación del Título I, en los términos apuntados por la técnica normativa.

- El artículo 13 regula en su primer párrafo la prestación proactiva de servicios personalizados. Sin embargo, el segundo párrafo es meramente justificativo y carece de contenido normativo propiamente dicho, pues no establece un mandato o regla de actuación, sino que viene a señalar cuál es la base legitimadora del tratamiento de datos personales para la prestación de los servicios regulados en el artículo proyectado. Dicho contenido es más propio de la parte expositiva de la norma, y debe ser extraído del artículo proyectado, conforme a lo indicado por la Directriz 26 de las de Técnica Normativa, en cuya virtud, *“los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición”*.

En cualquier caso, ha de advertirse que la legitimación del tratamiento de datos personales basada en el artículo 6, apartados c) y e) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), ha de ser completada por las previsiones del artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPD), que establece diversos requisitos cuya concurrencia no queda acreditada de forma suficiente en el expediente ni en el proyecto normativo en sí.

Cabe advertir que, para entender que el tratamiento de datos personales se encuentra fundado en el cumplimiento de una obligación legal exigible al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1.c) RGPD, es necesario que así lo prevea una norma de Derecho de la Unión Europea o una norma con rango de Ley, que no han sido claramente identificadas en el expediente, no siendo suficiente a tal efecto la proclamación, como principio rector de la actuación administrativa, del de proactividad, por el artículo 3, letra d) del Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa, como parece sugerir la MAIN. No obstante, dicho texto normativo contiene dos preceptos, los artículos 8 y 9, que imponen a la Administración regional la obligación de implantar de forma efectiva la simplificación administrativa a través de las medidas enumeradas en el artículo 9, entre las cuales, la letra ñ) establece la de *“facilitación de manera proactiva de borradores con la información que obre en poder de la Administración, que el interesado o su representante podrán comprobar o modificar”*.

Del mismo modo, el artículo 8.2 LOPD establece que el tratamiento de datos personales sólo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) RGPD, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de Ley.

Tanto si la base legitimadora del tratamiento de datos personales que exige la prestación proactiva de servicios personalizados se basa en dichos preceptos del Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, como si descansa en otras normas de rango legal, su referencia expresa debería incorporarse como complemento necesario a la del RGPD en el párrafo objeto de consideración, y ello tanto si, siguiendo la sugerencia efectuada *supra*, se traslada a la parte expositiva del proyecto, como si desatendiéndola, se mantiene en el artículo 13, en cuyo caso, la observación alcanza carácter esencial.

- *Lex repetita*.

Cuenta este Consejo Jurídico con una consolidada doctrina (por todos, Dictámenes 23/1998, 48 y 101/2003), deudora de la ya clásica del Consejo de Estado (entre otros, Dictamen 50.261, de 10 de marzo de 1988), que pone de manifiesto los riesgos de utilizar la técnica de la “lex repetita” para incorporar contenidos normativos básicos al ordenamiento regional y las medidas a adoptar para minimizarlos, como la advertencia expresa del origen legal o reglamentario básico de los contenidos normativos incorporados a la disposición autonómica o que la transcripción de las referidas normas estatales ha de hacerse de forma literal. Medidas éstas que no son sólo exigibles desde la óptica de la técnica normativa, que también, sino que hunden sus raíces, como más adelante se razona, en el principio de seguridad jurídica y en el análisis de la competencia que ejercita la Administración regional cuando dicta sus reglamentos ejecutivos de la normativa básica estatal, con una evidente trascendencia constitucional.

Ya se ha señalado que en las materias cuya competencia ejercita la Comunidad Autónoma al dictar el futuro Decreto, la técnica de distribución competencial es la clásica de “bases más desarrollo”, en la que el Estado conserva la competencia exclusiva para la fijación de las normas básicas que, como denominador común, operen como base uniforme para los distintos regímenes que las Comunidades Autónomas, en atención a sus propias peculiaridades, dictan en desarrollo de aquéllas con el límite sustancial de su no contradicción.

En la traslación de los contenidos básicos al ordenamiento regional, las cautelas que han de tomarse en orden a evitar eventuales invasiones competenciales y amenazas a la seguridad jurídica en la relación interordinamental, han sido puestas de manifiesto reiteradamente por la doctrina y por este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 302/2022). Como se indica en este último Dictamen, la STC 51/2019, de 11 de abril, contiene en su Fundamento Jurídico sexto un completo compendio de la doctrina constitucional sobre las “leges repetitae” en las disposiciones autonómicas que incorporan contenidos normativos de origen estatal. Dicha Sentencia efectúa, por una parte, un análisis de los eventuales problemas de invasión competencial que la inadecuada aplicación de las técnicas de traslación entre ordenamientos de contenidos normativos podría producir, y por otra, advierte de las medidas que permiten conjurar tales riesgos. Entre éstas, señala el Alto Tribunal las siguientes:

“Por otro lado, será también necesario, como condición material, que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma, efecto que puede producirse bien por recogerla solo de modo parcial (caso de las SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, FJ 4, que al detectar una “reproducción parcial, con omisiones muy significativas”, apreció una contradicción por defecto, y no por exceso, con la norma básica del Estado respecto a las causas de incompatibilidad de determinados cargos de las cajas de ahorro; 18/2011, FJ 18, o 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7), bien por parafrasear la regulación estatal en términos que introduzcan confusión (como ocurrió en el primero de los preceptos examinados en el fundamento jurídico 7 de la citada STC 62/2017). En particular, hemos advertido que “omitir [una condición básica] puede ser en ocasiones tanto como contradecir” (STC 172/1996, FJ 2), sobre todo “cuando a resultas de una omisión, sea parcial o completa, la norma autonómica contenga en sí misma y por consecuencia una regulación contraria a la ley básica estatal” (STC 73/1997, FJ 4). En definitiva, el legislador autonómico no puede, con ocasión de su desarrollo, reformular las bases estatales, pretendiendo incidir en su eficacia en su territorio [SSTC 73/2016, FJ 9, y 8/2018, FJ 3 f)], sino que su recepción de la misma ha de ser, además de instrumental o auxiliar, fidedigna”.

A la luz de esta doctrina, estima el Consejo Jurídico que ha sido tenida en cuenta, en buena medida, en la labor de redacción del texto sometido a consulta. Así, se advierte que se ha evitado la reproducción de un buen número preceptos básicos, atendida la aplicabilidad directa de tales normas, que no necesitan de refuerzos o recordatorios en la normativa regional. Asimismo, cuando se ha considerado necesario la traslación de contenidos estatales al Proyecto, se ha dejado constancia en el texto de su origen (aunque todavía es posible advertir algunos preceptos que no plasman la norma básica de la que han sido tomados como, por ejemplo, los artículos 14 y 15 del Proyecto), y se han transcrito de forma literal.

Sin embargo, advierte el Consejo Jurídico que diversos preceptos recogen normas básicas estatales incompletas. Es decir, se ha trasladado sólo una parte del artículo básico, omitiendo otras reglas que comparten dicho carácter.

Así, a modo de ejemplo, el artículo 15.5, al regular los contenidos de la sede electrónica, remite a los previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 11 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, pero no menciona el contenido, también establecido como preceptivo en el artículo 66 LPAC y en el 11.3 RD 203/2021, consistente en el listado actualizado de los códigos de identificación vigentes de los órganos, centros o unidades administrativas de la Administración regional.

Del mismo modo, el artículo 55.5 del Proyecto, que desarrolla el artículo 39.1 RD 203/2021, omite que los formatos y estándares a los que habrán de ajustarse los documentos presentados por los interesados en el registro deberán cumplir con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y normativa correspondiente, requisito éste expresamente impuesto por el precepto reglamentario estatal.

Tales omisiones han de ser corregidas.

Esta observación tiene carácter esencial.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma ostenta competencia material para dictar la disposición sometida a Dictamen, correspondiendo su aprobación al Consejo de Gobierno.

SEGUNDA.- Tiene carácter esencial la Consideración cuarta, en relación con la aplicación del Decreto a los *“órganos con dotación diferenciada en los presupuestos generales de la CARM que, careciendo de personalidad jurídica, no estén integrados en su Administración general”*.

TERCERA.- Asimismo, revisten carácter esencial las siguientes consideraciones:

- Al artículo 8, sobre las garantías que han de rodear el establecimiento de la cita previa como obligatoria (Consideración quinta).
- Al artículo 11, sobre la inadmisión de las solicitudes de información presentadas al amparo del derecho de petición (Consideración quinta).

- Al artículo 13, sobre la base legitimadora del tratamiento de datos personales para la prestación proactiva de servicios personalizados (Consideración sexta).
- Al artículo 23, sobre los extremos que han de ser objeto de publicación en la sede electrónica en caso de indisponibilidad de ésta (Consideración quinta).
- Al artículo 27, para su adecuación a la norma básica en relación con el derecho a no aportar datos y documentos que obren en poder de la Administración (Consideración quinta).
- Al artículo 28, sobre la publicación del Catálogo de Simplificación Documental (Consideración quinta).
- Al artículo 70, sobre la naturaleza de las sugerencias y quejas y su diferenciación respecto de los recursos y reclamaciones (Consideración quinta).
- Al artículo 71, en lo relativo al establecimiento de límites a la obligación de facilitar información a la unidad competente en materia de atención a la ciudadanía (Consideración quinta).
- A la Disposición adicional séptima, en relación con la aplicación del régimen general de eliminación de documentos administrativos a las copias a las que se refiere el precepto (Consideración quinta).
- A la técnica normativa, consistente en trasladar al Proyecto preceptos básicos de forma incompleta (Consideración sexta, *in fine*).

CUARTA.- El resto de observaciones, de incorporarse al texto, contribuirían a su mejoría técnica y a una más adecuada inserción en el resto del ordenamiento.

No obstante, V.E. resolverá.