

204-2018-958 MO

Desde la Secretaría General Técnica del **ÁREA DE GOBIERNO DE PORTAVOZ, COORDINACIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO, Y RELACIONES CON EL PLENO**, se solicita a esta Asesoría Jurídica la emisión de informe preceptivo sobre el **BORRADOR DEL PROYECTO DE ORDENANZA DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**.

I

Antecedentes

Tal y como señala el informe de “Análisis de impacto normativo de la Ordenanza”, que se adjunta al expediente, la entrada en vigor de la **Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas** (en adelante, LPAC), y la **Ley 40/2015 de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público** (en adelante, LRJSP), especialmente la primera de ellas, obligan a adaptar la normativa municipal en materia de atención a la ciudadanía y de administración electrónica.

Las previsiones en la materia en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, se encuentran actualmente muy dispersas, en distintos tipos de instrumentos jurídicos; fundamentalmente, en decretos, instrucciones o resoluciones. Frente a la posibilidad –también planteada, según expone el órgano gestor- de modificar y/o derogar dichas previsiones y aprobar nuevos decretos, se opta por hacer uso de la potestad reglamentaria reconocida al Ayuntamiento de Madrid en el art. 4.1.a) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, aprobando una Ordenanza, que ahora se nos somete a análisis. Ordenanza, además, que sigue una concepción holística de la atención a la ciudadanía y la administración digital, al regularse todo ello en el mismo texto normativo.

Vamos a elaborar nuestro informe exponiendo, en primer lugar, unas consideraciones de carácter general (apartado II), para pasar a continuación a realizar observaciones concretas sobre el articulado (apartado III).

II

Consideraciones generales

La **entrada en vigor** de esta Ordenanza, según su **Disposición Final 4ª**, se produce al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Tal y como hemos señalado, esta Ordenanza regula cuestiones relativas a la Administración Electrónica. Por tanto, no puede obviarse el mecanismo de entrada en vigor de la propia LPAC, que en muchas de dichas materias (registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico) producirán efectos a partir del próximo 2 de octubre de 2018. Recordamos que la entrada en vigor de esta Ordenanza (presumimos que, por calendario, sería así) debe acompañarse a la plena aplicación de la norma estatal, pues se derivan obligaciones (especialmente las que se refieren a los ciudadanos) y previsiones que, sin la vigencia de la misma, no tendrían cobertura legal.

También en relación a cuestiones normativas, debe tenerse en cuenta –y así lo recuerda el informe de la **Dirección General de Organización Régimen Jurídico y Formación**- la próxima entrada en vigor del proyecto de Real Decreto que desarrollará la LPAP y la LRJSP, “en materia de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos”. Salvo error, el trámite de audiencia e información pública de dicha futura norma ya ha concluido. Debe valorarse la necesidad de aprobar la Ordenanza con anterioridad a la entrada en vigor de dicho RD, cuya incidencia en la materia que toca la Ordenanza es evidente.

Al **impacto organizativo y presupuestario** de esta Ordenanza se refiere la “Memoria de Análisis de Impacto Normativo” (en adelante, MAIN), que se adjunta al expediente. En este ámbito, reproducimos y hacemos nuestras las observaciones que realiza en su informe la citada **Dirección General de Organización Régimen Jurídico y Formación**, que también se anexa al expediente. Expone dicha DG la necesidad de que el impacto organizativo y presupuestario quede detallado y expuesto, tal y como exige el “**Acuerdo de 3-5-2018 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las**

directrices sobre la memoria de análisis de impacto normativo y la evaluación normativa”, sin que sea suficiente argumentar que las modificaciones vienen obligadas por la entrada en vigor de las nuevas leyes administrativas, o que la “nueva Ordenanza no supone incremento de coste significativo”.

En cuanto a la **protección de datos personales**, es evidente que la aplicación práctica de las previsiones que en materia de administración electrónica realizan la LPAC y LRJSP, y que se reflejan en esta Ordenanza, van a tener una importante incidencia en materia de protección de datos. Igualmente tiene incidencia en este campo el ámbito de atención a la ciudadanía, que también desarrolla y regula la Ordenanza.

Aparte de algunos preceptos específicos que hacen referencia a la materia, la **Disposición Adicional 1ª** de la Ordenanza se refiere a la protección de datos personales. En todos los casos se trata esta cuestión de forma muy genérica. La importancia de esta materia, y la necesidad de una completa adecuación a la nueva normativa en este ámbito (Reglamento Europeo de Protección de Datos) implica, desde nuestro punto de vista, la necesidad de que la **Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía** se pronuncie sobre esta cuestión de forma específica. Esta DG tiene entre sus competencias la de “establecer los criterios para el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos y la coordinación y seguimiento de su cumplimiento”, la de “informar con carácter preceptivo y previo (...) actuaciones del Ayuntamiento que deban incluir medidas de seguridad de la información”, y “desarrollar las competencias que el RE atribuye al Delegado de Protección de Datos”.

La MAIN indica que el informe de esta DG “se da por emitido, al tratarse del órgano proponente del proyecto de Ordenanza”; pero se trata de un informe genérico sobre la tramitación, exigido por la Ordenanza de 30-3-2011, y que no es óbice para la necesidad de que se emita este otro informe, específico y singular en materia de protección de datos, que analice la forma en que la Ordenanza regula todo este campo, para comprobar así su adecuación a la normativa vigente.

III Observaciones al articulado

El **artículo 2** recoge una serie de **definiciones** en los ámbitos que regula la Ordenanza. El **apartado d)** se refiere a “reclamación” como “petición o demanda sobre un deficiente funcionamiento de los servicios municipales”. No obstante - y como vamos a ver en el capítulo correspondiente- las reclamaciones o sugerencias no tienen otro alcance que el de poner en conocimiento de la propia Administración Pública un defectuoso funcionamiento del servicio público; no son peticiones que conlleven, en términos de exigencia, una actuación concreta por parte de órganos administrativos, al margen de la oportuna respuesta. Por tanto, sugerimos que se sustituya el término “petición o demanda”, por el de “denuncia o puesta de manifiesto”, para que no haya confusión alguna sobre sus efectos.

Así definido, no sería necesario mencionar las reclamaciones que quedan excluidas, como hace el mismo apartado, que identifica como excluidas las de responsabilidad patrimonial. Hay más tipos reclamaciones excluidas (como en protección de datos o transparencia), por lo que la mención a alguna o alguna de ellas puede conllevar omisiones, por parcial. Si se deja claro que su mero alcance es el de la “puesta en conocimiento”, ya se sobreentienden excluidas todas aquellas reclamaciones que tienen efectos superiores a éste. O si se prefiere, puede introducirse una mención genérica de exclusión en ese sentido, sin mencionar tipos concretos de reclamaciones.

El **artículo 4** se refiere al **ámbito de aplicación objetivo**, mencionando esas dos líneas básicas a las que se refiere la Ordenanza (atención a la ciudadanía y la administración electrónica). El **apartado d)** incluye “el tratamiento de la información obtenida por la administración municipal en el ejercicio de sus potestades”. No sabemos muy bien a qué se refiere esta previsión; en caso de mantenerla en el ámbito objetivo de la Ordenanza, sugerimos que se describa algo más a qué se refiere, puesto que a lo largo del texto de la Ordenanza, no detectamos qué parte de la misma regula el “tratamiento de la información”.

Tampoco nos parece totalmente acertada la referencia al “acceso de la ciudadanía a los servicios públicos del Ayuntamiento de Madrid”. La Ordenanza regula la atención a la ciudadanía y los canales que hacen posible dicha atención, pero no regula como tal “el acceso a la ciudadanía a los servicios públicos”. Convendría revisar la redacción.

El **artículo 5** recoge una serie de “**principios generales**”. El **apartado 1º** de este precepto se remite a la LRJSP, indicando que los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ordenanza, “deberán respetar en su organización, su actuación y sus relaciones con el resto de entidades del sector público” los principios generales recogidos en el **art. 3** de dicha norma.

Sugerimos que se valore la necesidad de incluir en esta Ordenanza, una remisión a los principios generales de actuación de las AAPP (que como decimos ya recoge, con carácter general, el citado art. 3 de la LRJSP), frente a la posibilidad de limitarse a recoger los principios específicos aplicables a los ámbitos de que trata la Ordenanza. En cualquier caso, si se quiere mantener la remisión, sugerimos que se hable de principios “en su actuación y relaciones”, que es la literal que utiliza la LRJSP, sin que proceda a hablar de “organización”, puesto que esos principios son ajenos a la organización municipal.

El **artículo 6** se refiere específicamente a los “**principios relativos a la atención a la ciudadanía**”. El **apartado a)** recoge el “**principio de servicio a la ciudadanía**”, que luego se describe así: “obliga a impulsar el acceso electrónico a la información, los trámites y los procedimientos administrativos”. Consideramos que la rúbrica (servicio a la ciudadanía) no tiene que ver con su posterior descripción o que, en todo caso, aquélla es mucho más amplia que ésta. En cualquier caso, el contenido se refiere más bien a la “administración electrónica” y no a la “atención a la ciudadanía”, por lo que tendría mejor encaje –con la rúbrica adecuada– en el art. 7. No obstante, dado que este precepto ya recoge el principio de “impulso de medios electrónicos” en los mismos términos, sugerimos que se elimine el apartado a) del art. 6.

El apartado b) menciona el “**principio de difusión de la información administrativa**”, describiéndolo como “el acceso a la información cuyo conocimiento sea relevante para la ciudadanía”. Entendemos que, dado que hay normativa específica que regula este ámbito –acceso a información pública- sería preferible describir este principio aludiendo a la normativa aplicable, añadiendo “en los términos y de conformidad con la normativa de transparencia”. Ello englobaría, como poco, la **Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** y en el ámbito del Ayuntamiento de Madrid, la **Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid**.

El apartado g) se refiere al “**principio de gratuidad**”, señalándose que este principio “garantiza el acceso a los servicios públicos y a la información pública sin costes para quien sean usuarias o usuarios del servicio o peticionarios de la información”.

Entendemos que no puede afirmarse de forma tan generalizada un “acceso gratuito a los servicios públicos”, que ni es definitivo, ni procedería, en su caso, afirmarlo en esta Ordenanza. Debe revisarse esta mención, de manera que no se pueda derivar que se pretende afirmar la “gratuidad de los servicios públicos”. Respecto a la gratuidad en el acceso a la información, una vez más debe tenerse en cuenta la normativa que regula esta materia. El **art. 4.f)** de la citada **Ordenanza de Transparencia** señala que “el derecho de acceso a la información pública es gratuito, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original”. Por tanto, si quiere mantenerse este principio en el texto de esta Ordenanza, debe hacerse en términos similares, o por referencia a la normativa de aplicación.

El **artículo 7** se refiere a los “**principios relativos a la Administración electrónica**”. El apartado a) recoge el “principio de simplificación administrativa”, como aquel que garantiza la simplificación e integración de los procesos, procedimientos y trámites administrativos, y mejorar con ello el

servicio a la ciudadanía”, principio que ni en su rúbrica ni en su descripción parece tener que ver con la Administración electrónica.

En el **apartado c)** se recoge el “**principio de pago electrónico**”, el cual “garantiza el pago de los derechos, tributos, multas o sanciones que hayan de abonarse a la Hacienda Pública, utilizando medios electrónicos”. Entendemos que sería preferible decir que “garantiza la posibilidad de pago”, y no que “garantiza el pago”, puesto que el pago por medios electrónicos no es obligatorio en todos los casos.

El **apartado h)** se refiere al “**principio de transparencia**”. Tampoco se trata de un principio encajable dentro del ámbito de “administración electrónica” al que se refiere el art. 7 sino, en todo caso, de atención a la ciudadanía. Sugerimos en cualquier caso que se elimine, puesto que ya se ha recogido en el apartado b) del artículo 6.

El **artículo 8** se refiere a los “**derechos de las personas**”. Además de derechos genéricos, como a una “administración eficaz”, a “evaluar la calidad de los servicios públicos”, a “recibir atención e información de carácter general”, se incluye (**apartado c)** el de “identificar a las autoridades y al personal al servicio del sector público municipal bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos”.

Se trata de un derecho este último que asiste, en la manera que se expone, no a los ciudadanos en general, sino a los interesados en el procedimiento administrativo en particular, como se deduce del **art. 53.1.b) LPAC**. Entendemos que en una Ordenanza dedicada a la atención a la ciudadanía (en general), sería preferible no mezclar este otro ámbito (interesados en el procedimiento administrativo), que como decimos, se regula por sus propios cauces.

El **apartado 2** señala que “las personas jurídicas, y las otras personas y entidades referidas en el art. 14.2 y 3 de la Ley 39/2015, tendrán el deber de relacionarse con el Ayuntamiento de Madrid por medios electrónicos para determinados procedimientos que se relacionan en el anexo de esta Ordenanza”.

Este apartado está relacionado con la posibilidad que abre el **art. 14.3 de la LPAC**, que indica lo siguiente: “reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional y otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”. Así, se incorpora a la Ordenanza un Anexo, rubricado como “Procedimientos administrativos electrónicos y colectivos de personas físicas obligadas a relacionarse por medios electrónicos”. A continuación se identifican dos procedimientos: (1) procedimientos en materia de personal regulados en el Reglamento de Ordenación del Personal del Ayuntamiento de Madrid, de 22-12-2005), y (2) procedimientos en materia de medios de intervención en actuaciones urbanísticas.

Sin embargo, a juicio de esta Asesoría Jurídica, debe modificarse el art. 9.2 de la Ordenanza. En primer lugar, porque este precepto señala que “las personas jurídicas (...)” tendrán la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración para los procedimientos referidos en el Anexo. Sin embargo, según el art. 14.2, las personas jurídicas deben relacionarse siempre electrónicamente con la Administración, por lo que no tiene sentido su mención en relación a determinados procedimientos (los del Anexo). Lo mismo puede decirse de la referencia a “las otras personas referidas en el art. 14.2”, puesto que ese apartado, precisamente, menciona las entidades que siempre, y en relación a cualquier trámite o procedimiento administrativo (y no en particular a los señalados en el Anexo) deben relacionarse electrónicamente con la Administración.

Respecto a la excepción que permite el **art. 14.3 LPAC** -esta vez sí para personas inicialmente no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración (como son las personas físicas)- de que pueda reglamentariamente establecerse una excepción, entendemos que el art. 9.2 de la Ordenanza no hace un correcto uso –o interpretación- de dicha excepción. Y ello porque no se trata sin más de especificar procedimientos –como hace el

Anexo- sino de **especificar colectivos de personas físicas** que, para determinados procedimientos (que también deben especificarse), y de manera justificada, deban relacionarse electrónicamente con la Administración.

A este respecto, la MAIN, indica que en el Anexo “se relacionan aquellos trámites, procedimientos y colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional...quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios para relacionarse con el Ayuntamiento de Madrid”. Sin embargo, y tal y como hemos expuesto, no es cierto que se identifique en el Anexo colectivo alguno de personas físicas, ni una justificación sobre su posibilidad –y por tanto obligación- de relacionarse electrónicamente con la Administración, que es como está prevista la excepción en el art. 14.3 LPAC.

El **artículo 10**, sobre “finés de atención a la ciudadanía”, incluye en su **apartado b)**, el de “facilitar el acceso a la información, los trámites y los procedimientos administrativos”. Como hemos señalado, entendemos que el acceso de los interesados a expedientes administrativos, no se identifica con la atención a la ciudadanía en genérico, por lo que no sería ámbito propio de esta Ordenanza, como se deduce de su propio Preámbulo. Sugerimos que este campo no se toque en esta Ordenanza, o si se mantiene, hacer una mención genérica al hecho de que el acceso de interesados a expedientes administrativos se regulará por su propia normativa. Similares observaciones realizamos sobre el **art. 12.1.b)**.

El **artículo 15** regula las “Oficinas de Atención a la Ciudadanía de Línea Madrid” (OACs). Como observación genérica, y en nuestra opinión, los cometidos de las mismas están formulados de forma demasiado amplia. Así, no solo se habla de orientación e información, sino que se añade que se ofrecerá ayuda de “índole práctica”, lo que podría matizarse, por si en algún momento pudiera interpretarse –y por tanto exigirse- como la ayuda en la redacción de escritos, etc.- Y entendemos que ello podría exceder del cometido de este tipo de oficinas.

El **apartado e)** incluye, entre dichos cometidos, el de “facilitar información sobre el estado de tramitación de los expedientes”. Sin embargo, entendemos que la información sobre los expedientes administrativos no está abierta a la ciudadanía en general –que es a quienes se dirigen estas oficinas- sino a quienes tengan y acrediten su condición de interesado. Podría atribuírseles, en todo caso, la función de facilitar información sobre directorios, unidades administrativas o similares, en donde un interesado, pueda acceder a su expediente.

El **apartado f)** incluye, entre los cometidos, el de “registrar y tramitar las sugerencias, reclamaciones y felicitaciones”. Sugerimos que se elimine el determinante “las”, por innecesario, y que se añada la coletilla “sobre el funcionamiento de los servicios municipales”, para saber a qué tipo de felicitación, sugerencia o reclamación nos estamos refiriendo.

En cualquier caso, y una vez aprobado el texto definitivo de la Ordenanza, deberá comprobarse que la actual Carta de Servicios de este tipo de oficinas, publicada en la web municipal, es acorde con los nuevos cometidos que se les haya podido atribuir para, en otro caso, proceder a la modificación de esas Cartas de Servicios.

El **Título III** (arts. 22 a 32) se refiere a las “**Sugerencias, Reclamaciones y Felicitaciones**”.

En este ámbito, y en nuestra opinión, lo más importante es que la Ordenanza determine con claridad el alcance y efectos que puedan tener estas sugerencias, reclamaciones o felicitaciones presentadas por los ciudadanos. Entendemos que esta cuestión se deja clara en el **art. 25**, que empieza por recordar que “no tendrán en ningún caso la calificación de solicitud en ejercicio de un derecho subjetivo ni de recurso administrativo...”. Por ello, y para que no se genere ninguna confusión, sugerimos que cuando el **art. 24.5** habla de la “resolución” de las mismas, hable preferiblemente de “respuesta”. Una felicitación, sugerencia o reclamación de este tipo, no abre un procedimiento administrativo que concluya con una resolución, sino que solo exige –porque el Ayuntamiento se auto obliga a ello- una respuesta.

Entre las **causas de inadmisión** (art. 29), entendemos que sería conveniente añadir, como hace la actual Carta de Servicios del Ayuntamiento de Madrid sobre el sistema de Sugerencias y Reclamaciones, “aquellas que utilicen términos ofensivos, discriminatorios o insultantes para las autoridades o personal municipales”.

El **artículo 32.c)** incluye, entre los **criterios de calidad** para la elaboración de respuestas, “la “referencia a los informes recabados”. Sugerimos que se añada “en su caso”, para que no se derive que en la tramitación de una reclamación, sugerencia o felicitación es siempre exigible recabar informe de los servicios, pues entendemos que no necesariamente es así.

Finalmente, y tal y como hemos dicho con la OACs, una vez aprobado el texto definitivo de la Ordenanza, deberá conjugarse la regulación que se hace en esta materia de sugerencias, reclamaciones y felicitaciones, con la actual Carta de Servicios publicada en la web municipal, para ver si es necesaria su modificación.

Los **Títulos IV y V** se refieren, respectivamente, a la **Sede Electrónica y al Registro Electrónico**.

El **artículo 36** se refiere al **Registro Electrónico General del Ayuntamiento de Madrid**. De forma similar a lo que prevé el **art. 16 de la LPAC**, señala que “los organismos públicos vinculados o dependientes podrán disponer de su propio registro electrónico...”. Debe añadirse, vinculados o dependientes “del Ayuntamiento de Madrid”.

Dice el **artículo 37** que en el “Registro Electrónico General se hará el correspondiente asiento de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano administrativo del Ayuntamiento de Madrid, y de los demás sujetos enumerados en el art. 3.1”. Teniendo en cuenta que, como hemos visto, el art. 36.1 prevé la posibilidad de que estos otros órganos dispongan de su propio registro electrónico (son los “otros sujetos enumerados en el art. 3.1”),

debe aclararse si, en el caso de que dispongan del mismo, los asientos correspondientes también se van a practicar en el Registro General, o es suficiente con practicarlos en el Registro específico de dicha entidad.

El **artículo 38**, sobre “**presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones**”, transcribe más o menos de forma literal el **art. 16.5** de la LPAC. Este último precepto indica que, “**reglamentariamente** las AAPP podrán establecer la obligación de presentar determinados documentos por medios electrónicos para ciertos procedimientos y colectivos de personas físicas, que por razón de su capacidad económica, u otros motivos, quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”. Es decir, este precepto (como hemos visto antes con el art. 14.3) abre la posibilidad de que reglamentariamente, se obligue a presentar determinados documentos por medios electrónicos, para colectivos de personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración. El **art. 38.2** de la Ordenanza continúa diciendo que “dicho Anexo se publicará en la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Madrid”. Si estamos hablando en todo momento del mismo Anexo –el que se adjunta a la Ordenanza–, reproducimos aquí las observaciones efectuadas con motivo del análisis del **art. 9.2**. Si estamos refiriéndonos a un Anexo diferente, que se publicará en un futuro en la Sede Electrónica, entendemos que es precisamente la Ordenanza donde se tiene que concretar, en su caso, esa excepción que permite la Ley, y no dejarlo para una publicación posterior, que quedaría al margen de la tramitación y vía de aprobación de la Ordenanza (recordemos que la norma estatal prevé que la excepción se pueda introducir “reglamentariamente”).

El **artículo 42**, sobre “**responsabilidad**”, señala que “el Ayuntamiento de Madrid no responderá del uso fraudulento que las usuarias y los usuarios del sistema puedan llevar a cabo de los electrónicos prestados en general”. Deberá revisarse la redacción (entendemos que quiere decirse “servicios electrónicos”).

El **Título VI**, sobre “**identificación y firma electrónica**” presenta un contenido eminentemente técnico que, en líneas generales, no vemos incompatible con las leyes administrativas que regulan la materia actualmente. No obstante, debe

decirse que estos preceptos no incorporan demasiado con respecto a dicha normativa, posponiéndose para momentos posteriores la concreción de muchas de las cuestiones (así por ejemplo, en el futuro “Documento de Política de identificación y firma electrónica” (art. 45.4), en la futura “Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación” (art. 44.5), o en la posibilidad de que “el Ayuntamiento de Madrid podrá expedir y gestionar su propio sistema de claves concertadas para sus empleadas y empleados, y regulará los términos y condiciones para su uso” (del art. 46.6).

El **artículo 45.3** indica que los “certificados cualificados de sello electrónico expedidos a órganos administrativos incluirán, en todo caso, los datos de identificación personal de las personas titulares de dichos órganos, con excepción del número de DNI o equivalente, que no será obligatorio”. A estos efectos recordamos que el **art. 43.2** de la LRJSP, indica que “por razones de seguridad pública, los sistemas de firma electrónica podrán referirse solo el número de identificación profesional del empleado público”.

En cualquier caso, y en este ámbito sobre protección de datos, nos remitimos a las observaciones sobre la materia que hemos realizado en el apartado II, de observaciones generales.

Los **artículos 47 y ss** se refieren a las “funcionarias y funcionarios con habilitación para la identificación y firma electrónica”.

Se prevé la creación de un “Registro de funcionarios y funcionarias con habilitación para la identificación y firma electrónica de las personas interesadas no incluidas en los apartados 2 y 3 del art. 14 de la LPAC que así lo soliciten, y se regula su funcionamiento”. El **artículo 49** regula cuestiones relativas al **funcionamiento del Registro**. El **apartado 5** prevé el acceso al mismo por el órgano que realice la habilitación “a efectos de la comprobación de los datos de la situación administrativa y del destino de las funcionarias o funcionarios...”. En dicho acceso deberá tenerse en cuenta la normativa sobre protección de datos, por lo que podría añadirse una mención en ese sentido.

El art. 53, sobre “identificación y consentimiento expreso de la persona interesada” prevé que, a efectos de notificación, cuando la persona interesada sea extranjera, mostrará “el NIE o el documento de identificación que surta efectos equivalentes en su país de origen”. Ese “documento de identificación que surta efectos en su país de origen”, solo podrá admitirse en tanto en cuanto surta efectos jurídicos, conforme a la normativa aplicable, en nuestro país. Entendemos que ese es el espíritu de la previsión que realiza el art. 9.1 LPAC.

Los arts. 56 y ss se refieren al Registro Electrónico de Apoderamientos. El primer apartado de este art. 56 señala que “el Ayuntamiento de Madrid dispondrá de un Registro Electrónico General de Apoderamientos”.

A este respecto, la DA 2ª de la LPAC indica: “para cumplir con lo previsto en materia de registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, archivo electrónico único (...) las CCAA y las entidades locales, podrán adherirse voluntariamente y a través de medios electrónicos, a las plataformas y registros establecidos al efecto por la Administración General del Estado. Su no adhesión deberá justificarse en términos de eficiencia conforme al art. 7 de la LO 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

Por tanto, si bien es factible esta posibilidad, la no adhesión al registro (y resto de plataformas estatales), deberá justificarse en los términos señalados, justificación que, salvo error, no detectamos en el expediente. Por el contrario, el informe de IAM, sobre el impacto presupuestario de la Ordenanza, se indica que “se ha fomentado que la ordenanza tienda a optimizar el impacto que produce la nueva legislación. Sirva de ejemplo (...) la integración y uso de los sistemas que la Administración General del Estado pone a disposición de otras Administraciones, allí donde es posible”.

Este mismo apartado 1 prevé que en ese Registro deberán inscribirse “al menos”, los apoderamientos de carácter general otorgados “apud acta”. Es una reproducción –aplicándolo al Ayuntamiento de Madrid– de lo que dice el art. 6.1 de la LPAC. En nuestra opinión, la norma estatal indica “al menos”, precisamente para que luego cada Administración concrete, en su caso, qué otras

cuestiones considera necesario inscribir. Ya que se opta por hacer una Ordenanza en este ámbito, entendemos que es en este tipo de márgenes que da la Ley donde la Ordenanza tiene más sentido; por tanto, sugerimos que se concrete qué otros apoderamientos deben inscribirse en este Registro, y de no considerarse ningún otro, que se elimine la mención “al menos”.

El apartado 2 del artículo 57 se refiere a la información que deben tener los asientos. Se incluye, además de la fecha de inscripción, la “fecha de otorgamiento” (apartado e). Teniendo en cuenta que el poder solo surte efectos desde su inscripción, sugerimos que se revise la necesidad de inscribir la fecha de otorgamiento, que en nada incide ni afecta, y que puede crear confusión sobre la fecha a partir de la que empieza a ser válido el poder (fecha de inscripción). Obsérvese que, entre la información que exige el art. 6.3 de la LPAC, tampoco se incluye el dato de dicha fecha.

Entendemos que sería conveniente que, dentro de este capítulo IV dedicado al Registro General de Apoderamientos -una de las novedades más destacables de las nuevas Leyes administrativas- se incluyeran algunas otras menciones, como la forma en que puede entenderse acreditada la representación (de conformidad con lo previsto en el art. 5.4 de la LPAC, y lo que pueda prever el futuro Reglamento de desarrollo de la misma, cuyo Proyecto trata esta cuestión en el art. 15).

El Título VII se refiere a la “Tramitación de los procedimientos administrativos electrónicos”.

Dice el artículo 59 que “todos los procedimientos administrativos del Ayuntamiento de Madrid se tramitarán electrónicamente”. Por su parte, la MAIN identifica como uno de sus objetivos el de apostar por una Administración electrónica, “con cero papel”. Pese a afirmaciones tan categóricas, debe recordarse que con la normativa vigente, existen personas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración, facultadas para recibir notificaciones en papel, etc. y a ello habrá que estar; en este sentido, la

Administración no electrónica no puede desaparecer de forma definitiva ni completa.

El **artículo 60** se refiere a la simplificación procedimental y reducción de cargas administrativas. Se prevé que el Ayuntamiento de Madrid “reducirá las cargas a la ciudadanía eliminando como necesarios para la iniciación de sus procedimientos administrativos”, la aportación de una serie de documentos. No tiene sentido ceñir la no aportación de documentos a la “iniciación de sus procedimientos administrativos”, debiendo extenderse a la globalidad del procedimiento (este es el sentido y espíritu del art. 53.1.d) de la LPAP).

Se establece, como es lógico, la excepción de la no aportación de documentos, a aquellos casos en que “la normativa reguladora aplicable establezca lo contrario”. Pero además se añade “previo consentimiento expreso de la persona interesada”. Esta última previsión –la necesidad del previo consentimiento de la persona interesada para la no aportación de documentos– se introduce en la parte inicial del precepto, de manera que operaría para todos los supuestos que se recogen a continuación, y en sus propios términos (consentimiento expreso). Sin embargo, entendemos que esta previsión debe introducirse de forma coordinada con lo previsto por la propia LPAC, que en algunos casos prevé, por ejemplo, que el consentimiento se presume salvo que haya oposición expresa, o que incluso no contempla este requisito para otros supuestos, de manera que exigirlo vía Ordenanza podría suponer la introducción de una nueva carga para el administrado, no exigida por la Ley, y cuando la finalidad es precisamente la contraria (reducción de cargas). Por tanto, sugerimos que se contemple cada uno de los apartados de forma específica para, de forma coordinada con la LPAC, exigir consentimiento expreso solo cuando proceda.

El **apartado 2** del mismo precepto recoge unas previsiones, “con el mismo objetivo de reducción de cargas”, que en puridad conforman declaraciones de intenciones, puesto que en todos los casos previstos, habrá que estar a lo que disponga cada procedimiento en cuestión. Así por ejemplo, la “preferencia al uso de declaraciones responsables y comunicaciones previas”, la cual será factible y

procederá siempre que así lo prevea la norma reguladora del procedimiento en cuestión.

Respecto a la previsión del **apartado 2.a)** sobre que se “limitará la exigencia de la iniciativa e impulso de las actuaciones por parte de las personas interesadas a los supuestos estrictamente necesarios en los que sea legalmente exigible”, entendemos que el “impulso”, es un principio del procedimiento administrativo (**art. 71**) que suele predicarse y exigirse a la Administración, no tanto al interesado, por lo que quizá no es la terminología más adecuada cuando nos referimos a éste.

El **título VIII** se refiere a la “**notificación de actos administrativos**”.

El **artículo 62** indica que “el órgano que dice las resoluciones y actos administrativos los notificará a las personas interesadas cuyos derechos e intereses sean afectados por aquellos, mediante comparecencia en la Sede Electrónica del Ayuntamiento de Madrid, y en todo caso, cuando la persona interesada resulte obligada a recibirlas por esta vía, de conformidad y en los términos previstos en la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

En la forma en que está redactado este precepto de la Ordenanza, parece sugerirse que la forma de notificación va a ser siempre electrónica. Sin embargo, de conformidad con el **art. 41 LPAC**, existen (i) supuestos en los que la Administración puede optar por la notificación por medios no electrónicos; (ii) supuestos en que los interesados no están obligados a recibir notificaciones electrónicas, por lo que será necesario realizarlas en papel; y (iii) para determinadas notificaciones, no es posible en ningún caso la notificación electrónica. Por tanto, sugerimos que la redacción de este art. 62, hable de la notificación por medio de comparecencia en la sede electrónica “preferentemente”, manteniendo así la dicción de la LPAC. De hecho, el propio Preámbulo de la Ordenanza, como la MAIN, hablan, adecuadamente, de una notificación electrónica “preferente”.

El **apartado 1 del artículo 63**, referido al “**Dispositivo electrónico y/o dirección de correo electrónico de aviso para la notificación**”, indica que “la persona interesada o su representante deberá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico para recibir avisos relativos a la práctica de las notificaciones”. Entendemos que sería preferible redactar esta cuestión en términos facultativos, puesto que el **art. 41 LPAC** señala que “el interesado **podrá** identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico...”.

El **artículo 64.2** indica que se admite como forma válida de notificación electrónica, además de la comparecencia en la Sede Electrónica, “la notificación con la asistencia de funcionaria o funcionario con habilitación, cuando la persona interesada o su representante comparezcan de forma espontánea en la oficina y soliciten la comunicación o notificación personal en ese momento”. Sin embargo, entendemos que la comparecencia presencial en la oficina y la “notificación personal en este momento”, no supone un tipo de notificación electrónica, sino “por medios no electrónicos”, como prevé el **art. 41.1.a) de la LPAC**. Por ello, es preferible que se extraiga esta previsión del art. 64, que se ciñe a “expedición y práctica electrónica de la notificación”, para que no se genere confusión (los distintos tipos de notificaciones conllevan distintas previsiones y tramitación).

En el **artículo 64.4.c)**, se dice que el sistema de notificación electrónica debe cumplir, entre otros, los siguientes requisitos “deberá quedar constancia del acceso de la persona interesada o de su representante al contenido de la notificación, con indicación de la fecha y la hora en que se produce”. Debe añadirse “o de su rechazo”.

El **artículo 65.1** indica que “el Ayuntamiento de Madrid deberá proceder a la práctica de la notificación en soporte papel en los casos previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”. Sugerimos que se indique “en los casos previstos en la normativa aplicable al procedimiento de que se trate”; hay procedimientos que se rigen por normativa específica, que pueden tener una previsión similar, y a ella habrá que estar.

Respecto a la **notificación infructuosa**, prevista en el **artículo 66**, recordamos que, en el caso de que se disponga de mail del interesado, es conveniente realizar el aviso de notificación, que si bien no tiene en ningún caso carácter de notificación, vendría a completar la notificación en el BOE, como una especie de “suma de acciones”. De considerarse conveniente esta sugerencia, podría añadirse en este art. 66 la previsión de que, en su caso, y de contarse con dirección de correo electrónico, se practicará también el aviso previsto en el art. 63, para que no se interprete que dicho aviso no procede en el caso de personas desconocidas.

El **Título IX** se refiere al “**Archivo electrónico**”.

El **apartado 2 del art. 68**, indica que “todos los documentos que formen parte del expediente administrativo se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando ello no sea posible”. Por su parte, el **art. 46 LRJSP** indica que “todos los documentos utilizados en las actuaciones administrativas se almacenarán por medios electrónicos, salvo cuando no sea posible”. La referencia a todos los documentos “utilizados en las actuaciones administrativas”, que usa la norma estatal, es más amplia que la mención que utiliza el art. 68.2 de la Ordenanza que analizamos, que se ciñe a aquellos que formen parte del expediente administrativo, por lo que deberá adaptarse a lo previsto en la Ley.

El **apartado 3 del art. 70** indica que “la eliminación de documentos electrónicos deberá ser autorizada de acuerdo a lo dispuesto en la normativa aplicable”. Sin perjuicio de una posible futura redacción que difiera de la actual versión, el proyecto de Reglamento de desarrollo de la LPAP señala que “cada Administración Pública u organismo determinará los períodos mínimos de conservación de los documentos electrónicos”. Quizá sería procedente aprovechar la regulación de la materia vía Ordenanza, para concretar esta cuestión.

La **Disposición Adicional 1ª** se refiere a la “protección de datos”. Nos remitimos a las observaciones realizadas en el apartado de Consideraciones generales.

La **Disposición Derogatoria** indica que “quedan derogadas aquellas normas municipales y acuerdos que contradigan lo dispuesto en la presente ordenanza”. Sin embargo, tal y como reconoce la propia MAIN, “el Pleno no puede decidir sobre la eficacia de las disposiciones de otros órganos, de modo que son estos los que deberán proceder a decretar de forma expresa la ineficacia de los acuerdos y decretos enumerados (cada uno los suyos)”. Por tanto, la Disposición Derogatoria no puede referirse a la derogación de “acuerdos”. Acuerdos, decretos, instrucciones o resoluciones que sean incompatibles con lo previsto en la Ordenanza, son inaplicables desde su entrada en vigor, sin perjuicio de que, por el órgano competente, se declare expresamente que quedan sin efecto.

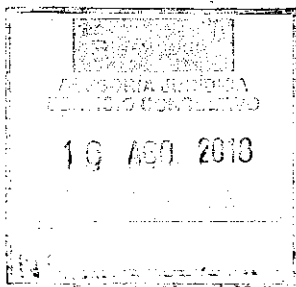
Respecto a la **DF 4ª**, sobre la **entrada en vigor de la Ordenanza**, nos remitimos a las observaciones de carácter general realizadas en el apartado II.

El presente informe se emite de conformidad con lo dispuesto en el art. 28 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, y el artículo 57.1.a) del Reglamento Orgánico del Gobierno y la Administración del Ayuntamiento de Madrid, de 31 de mayo de 2004.

En Madrid a 9 de agosto de 2018

La Letrada

Fdo.: M^a Luisa Ortiz Vaamonde



CONFORME/VB
LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Por Suplencia: Adelina Sánchez Rodríguez
(Resolución de 20 de Julio de 2018 del Gerente de la Ciudad)

Fdo.: Adelina Sánchez Rodríguez

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
ÁREA DE GOBIERNO DE PORTAVOZ, COORDINACIÓN DE LA JUNTA DE GOBIERNO, Y RELACIONES
CON EL PLENO