

A.G.- 28/2023

S.G.C.- 47/2023 S.J.- 45/2023

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con un **Proyecto de Orden conjunta del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior y del Consejero de Administración Local y Digitalización, por la que se establecen las condiciones básicas de coordinación e interoperabilidad para la gestión digital de los servicios públicos de la Comunidad de Madrid basada en el tratamiento y almacenamiento de datos personales.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único. – Con fecha 22 de marzo de 2023 ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Orden indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Proyecto de Orden.

-Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 20 de febrero de 2023, por la que se declara la tramitación urgente del proyecto de Orden.

-Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, de fecha 17 de marzo de 2023, elaborada por la Viceconsejería de Presidencia y por la Viceconsejería de Administración Local y Digitalización.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de 23 de febrero de 2023.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 23 de febrero de 2023, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-.

-Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, relativo al impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de fecha 22 de febrero de 2023.

- Informe 11/2023, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de fecha 27 de febrero de 2023.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, de fecha 2 de marzo de 2023.

-Observaciones presentadas por la Delegación de Protección de Datos de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en fecha 14 de marzo de 2023.

-Informe de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Interior y de Administración Local y Digitalización, de fecha 21 de marzo de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera. - Finalidad y contenido.

La Orden proyectada tiene por objeto la determinación de los elementos básicos de la coordinación e interoperabilidad que requiere la gestión digital de servicios públicos basada en el tratamiento de datos personales, así como la optimización de las relaciones digitales de los ciudadanos con la Administración de la Comunidad de Madrid.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por seis artículos, una Disposición Adicional y una Disposición Final.

Segunda. - Marco competencial y cobertura legal.

El artículo 149, apartado 1, regla 18ª, de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios, así como para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

En ejercicio de dicha competencia se promulgaron la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, Ley 40/2015), que regulan, entre otras cuestiones, el funcionamiento electrónico del sector público, así como la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza (en adelante, Ley 6/2020). Más recientemente, 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 (en adelante, Real Decreto 203/2021), desarrolla las referidas leyes 39/2015 y 40/2015 en lo relativo a la actuación y el funcionamiento electrónico del sector público advirtiéndole su artículo 1, apartado 2, que su ámbito de aplicación se extiende a las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Asimismo, es preciso mencionar el Real Decreto 311/2022, de 23 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (en adelante, Esquema Nacional de Seguridad), así como el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (en adelante, Esquema Nacional de Interoperabilidad).

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, (en adelante, Estatuto de Autonomía), otorga a ésta, en su artículo 26, apartado 1, la competencia exclusiva, entre otras, en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* (artículo 26.1.1) y *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”* (artículo 26.1.3), atribuyéndole, en su artículo 27, apartado 2, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *“régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella”*.

En desarrollo de dichas competencias, se dictó el Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan aspectos relativos a los servicios electrónicos y a la comisión de redacción, coordinación y seguimiento del portal de internet de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 127/2022).

En particular, el Decreto 127/2022 regula el punto de acceso general electrónico y señala en su artículo 3, apartados 1 y 2, cuanto sigue:

“1. El Portal de Internet institucional de la Comunidad de Madrid, cuya titularidad y gestión corresponde a la consejería competente en materia de Administración electrónica, como

Punto de Acceso General electrónico, es el punto de acceso disponible a través de redes de telecomunicación que integra la información y los servicios ofrecidos por la Administración de la Comunidad de Madrid. Su dirección electrónica es www.comunidad.madrid.

2. Desde este Punto de Acceso General se accede a los servicios, trámites e información administrativa de carácter general y sectorial, así como a la sede electrónica, desde donde se ofrecerán los servicios administrativos de tramitación digital” (el subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 4 se refiere a la sede electrónica de la Comunidad de Madrid que es definida como *“el espacio en el que se realizarán todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o servicios que requieran la identificación de la Administración de la Comunidad de Madrid y, en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas”*.

La Disposición Final segunda del Decreto 127/2022 contiene una habilitación para el desarrollo de la citada norma en favor del titular de la Consejería competente en materia de administración electrónica y en favor del titular de la Consejería competente en materia de digitalización en los siguientes términos:

“Se habilita al titular de la consejería competente en materia de Administración electrónica, para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el desarrollo del presente decreto.

Asimismo, se habilita al titular de la consejería competente en materia de digitalización para que, en el plazo de seis meses, promueva la aprobación de una disposición sobre organización, funcionamiento e implantación de sistemas, productos y servicios relativos a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), incluyendo un catálogo de servicios digitales de uso uniforme, en el ámbito de la Comunidad de Madrid”.

Como se indica en la parte expositiva, la regulación proyectada da *“respuesta a lo establecido en la disposición final segunda del Decreto 127/2022, de 7 de diciembre, en relación al desarrollo del mismo en el ámbito de determinadas cuestiones*

relacionadas con la Administración electrónica, concretamente, el artículo 3 relativo al Punto de Acceso General Electrónico, y también el artículo 6 que regula la Sede electrónica de la Comunidad de Madrid. La regulación en esta orden de las condiciones básicas para la gestión de los servicios públicos basada en el tratamiento de datos personales supone, efectivamente, un desarrollo de la regulación del Punto de Acceso General, en cuanto se optimiza el canal de acceso al ciudadano a los servicios digitales de la Comunidad de Madrid: Representa, por tanto, un avance en relación al actual punto de acceso a través de “Carpeta Ciudadana”, mediante la creación de un espacio digital individualizado, que permitirá la realización de perfiles y, por lo tanto, recomendaciones personalizadas a los ciudadanos, Así mismo, la orden supone un desarrollo de la sede Electrónica de la Comunidad de Madrid, como espacio específico de tramitación en el que se establecerá la nueva arquitectura digital, personal y proactiva, anteriormente aludida, con las garantías de seguridad e interoperabilidad exigidas por la normativa vigente en la materia”.

Desde la perspectiva contemplada en la parte expositiva, la Orden proyectada vendría a desarrollar el artículo 3 y el artículo 4 del Decreto 127/2022, lo que supondría que la Orden es un complemento de las previsiones contempladas en el referido Decreto, por lo que la habilitación contenida en la Disposición Final segunda justificaría que la norma proyectada se articule por medio de una Orden.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta la dicción del artículo 1 del Proyecto que dispone:

“1. La presente orden tiene como objetivo establecer los elementos básicos de la coordinación e interoperabilidad que requiere la gestión digital de servicios públicos basada en el tratamiento de datos personales, así como optimizar, de manera proactiva y personalizada, las relaciones digitales de los ciudadanos con la Administración de la Comunidad de Madrid.

2. En el desarrollo del mencionado objetivo se aplicará la legislación vigente, de manera especial el 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, así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

3. En todo lo relativo al desarrollo de los artículos 3 y 6 el Decreto 127/2002, de 7 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regulan aspectos relativos a los servicios electrónicos y a la comisión de redacción, coordinación y seguimiento del portal de internet de la Comunidad de Madrid, la presente orden se ajustará a lo establecido en la normativa básica del Estado en cuestiones de Administración electrónica, a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y, finalmente, 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” (el subrayado es nuestro).

A la vista de la literalidad de dicho precepto, en el que, por una parte, se contempla en el apartado 2, la aplicación de la normativa aplicable en materia de protección de datos para la consecución del objeto perseguido por el Proyecto, y por otra, se utiliza, en el apartado 3, la expresión “*en todo lo relativo al desarrollo de los artículos 3 y 6 del Decreto 127/2022*”, pudiera entenderse que el objeto de la norma proyectada va más allá del desarrollo de la normativa relativa al punto de acceso general electrónico y de la sede electrónica de la Comunidad de Madrid a que se refieren los artículo 3 y 4 del Decreto 127/2022.

Por tal motivo, se estima especialmente importante y conveniente clarificar este extremo y justificar con mayor precisión en el expediente en qué medida las cuestiones relativas al almacenamiento y comunicación de datos personales, a los perfiles y recomendaciones personalizadas o al acceso a los servicios y recomendaciones suponen un desarrollo de la normativa relativa al punto de acceso general electrónico y a la sede electrónica de la Comunidad de Madrid a que se refieren los artículos 3 y 4 del Decreto 127/2022.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe significar que el Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la

Consejería de Presidencia, Justicia e Interior (en adelante, Decreto 191/2021), confiere al titular de dicha Consejería las competencias en materia de administración electrónica (art. 1, apartado 3, letra a), punto 11º).

Por su parte, el Decreto 198/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Digitalización confiere a su titular las competencias en materia de digitalización y transformación digital (art. 1, apartado 2, letra b)).

A la vista de lo expuesto, y sin perjuicio de la necesaria clarificación y justificación sobre el alcance de la norma proyectada a que nos hemos referido *ut supra*, cabe afirmar la competencia de la Comunidad de Madrid y, en particular del titular de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior y del titular de la Consejería de Administración Local y Digitalización, para dictar la Orden proyectada.

Tercera-. Tramitación.

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 52/2021).

Igualmente, debe tenerse en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60, dispone lo siguiente:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.

2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.

3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado por la Viceconsejería de Presidencia y por la Viceconsejería de Administración Local y Digitalización, una Memoria del análisis de impacto normativo, fechada el 17 de marzo de 2023, calificada como “*ejecutiva*”, en consonancia con las previsiones recogidas en el artículo 6 del Decreto 52/2021. No obstante lo anterior, se observa que su contenido incorpora elementos propios de la Memoria extendida (vid. gr. el análisis de alternativas), utilizando en el título de los distintos epígrafes la terminología propia de la modalidad extendida –a excepción de lo relativo a la detección y medición de las cargas administrativas-, lo que genera cierta confusión acerca del tipo de Memoria que se ha pretendido realizar.

Sería deseable, por tanto, que se clarificara el tipo de Memoria que pretende confeccionar y que se acomodaran los epígrafes de la misma a la modalidad elegida, en consonancia con lo señalado en los artículos 6 y 7 del Decreto 52/2021.

No se acompañan, sin embargo, al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria. A este respecto, conviene recordar que como viene refiriendo la

Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la Memoria del análisis de impacto normativo permite comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Por tanto, a fin de conformar debidamente el expediente, deberían incorporarse al mismo las diversas versiones de la Memoria del análisis de impacto normativo.

Constan los informes a que se refiere el artículo 7, apartado 3, letra c), del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Asimismo, constan, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el Informe 11/2023, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8, apartado 4, del Decreto 52/2021 y en el artículo 34 de la Ley 11/2022,

de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid y el informe de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Interior y de Administración Local y Digitalización, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8, apartado 5, del referido Decreto.

En este último informe se hace constar que se han recabado los informes de las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías. Sin embargo, en la Memoria del análisis de impacto normativo no se incorpora ninguna mención a los mismos. Dichos informes no resultarían preceptivos en este caso, de conformidad con el artículo 8, apartado 3, del Decreto 52/2021, dado que la aprobación de la norma proyectada no corresponde al Consejo de Gobierno, pero deberá clarificarse si han sido solicitados y en su caso, incorporarse al expediente.

Por otra parte, en el indicado informe de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Interior y de Administración Local y Digitalización y en la Memoria del análisis de impacto normativo, se señala que se ha recabado el informe de la Dirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4, letra g) y en el Criterio 12 del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, por lo que deberá ser incorporado al expediente, puesto que el mismo no ha sido remitido a esta Abogacía General.

En último término, en el informe de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías proponentes del Proyecto se alude al carácter preceptivo del informe de esta Abogacía General, conforme a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos y se justifica su preceptividad en que la norma proyectada *“es una norma modificativa con vocación de permanencia”*. En la medida en que el texto proyectado no modifica ninguna norma debe revisarse la referida justificación.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 2, de la Ley 10/2019 y en el artículo 9 del Decreto 52/2021, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información públicas, por un plazo de siete hábiles, dada la declaración de urgencia del procedimiento -concretamente, según se desprende del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, en el período comprendido entre el 7 de marzo y el 15 de marzo de 2023- no habiéndose presentado alegaciones, según se indica en la Memoria del análisis de impacto normativo. Sin embargo, con ocasión de dicho trámite se han realizado observaciones sobre el texto proyectado por la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que obran en el expediente y aparecen recogidas en la Memoria del análisis de impacto normativo.

A propósito del trámite de audiencia, sería deseable que se incorporara al expediente la Resolución por la que se acuerda la apertura de dicho trámite.

No se ha sustanciado el trámite de consulta pública recogido en el artículo 5 del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60, apartado 4, de la Ley 10/2019 y en el artículo 11, apartado 3, del Decreto 52/2021, al no tener la norma proyectada un impacto significativo en la actividad económica, no imponer obligaciones relevantes para el destinatario, regular aspectos parciales de la materia y haber sido tramitada por la vía de urgencia.

Quinta. - Análisis del contenido.

Procede a continuación analizar el Proyecto de Orden, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 - en adelante, Directrices-.

Respecto al título, de conformidad con la Directriz 6, se ha identificado correctamente como “*Proyecto de Orden*”, si bien deberá aparecer en letras minúsculas (Directrices 6 y 7).

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, y la habilitación en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, en consonancia con lo previsto en las Directrices 12 y 13.

No obstante, se debe completar la parte expositiva con una referencia a las competencias de la Comunidad de Madrid, en particular, con una mención a las contenidas en el artículo 26, apartados 1.1 y 1.3 y en el artículo 27, apartado 2, de su Estatuto de Autonomía, en consonancia con lo establecido en la Memoria del análisis de impacto normativo.

Se indica que la Orden es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos” (el subrayado es nuestro).

No obstante, se sugiere que se incida en el Proyecto en la justificación del principio de necesidad y de eficacia, así como del principio de transparencia incluyendo una referencia a las circunstancias previstas en el artículo 2, apartados 2 y 6 del Decreto 52/2021.

En el párrafo tercero, la referencia hecha a las “*Administraciones*” debe quedar limitada a la administración de la Comunidad de Madrid, dado el ámbito territorial en que la misma puede desempeñar sus competencias.

En el párrafo quinto se dispone que “*este decreto tenía como objeto actualizar y adaptar la normativa de la Comunidad de Madrid a la normativa básica del Estado en cuestiones de Administración electrónica, a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*”. La expresión “a través” de la Ley 39/2015 y de la Ley 40/2015, no resulta precisa porque el Decreto 127/2022 no puede adaptar la normativa de la Comunidad de Madrid a la normativa básica estatal “a través” de las Leyes citadas, sino en su caso, “*con sujeción*” a dichas normas.

Por otra parte, en el párrafo duodécimo debe revisarse la mención al artículo 6 del Decreto 127/2022, puesto que el precepto referido a la sede electrónica de la Comunidad de Madrid es el artículo 4 de dicha norma. Esta misma apreciación es extensible al artículo 1, apartado 3, del Proyecto.

En el párrafo duodécimo y decimotercero deben revisarse, respectivamente, las menciones contenidas a la “*regulación propuesta en la presente orden*” y a “*una vez aprobada la propuesta*”, pues las mismas son propias de una norma en tramitación, pero no resultan precisas una vez que la norma haya sido aprobada.

Desde una perspectiva formal, y dada la longitud de la parte expositiva, se sugiere la división en apartados, de conformidad con la Directriz 15, que señala que “*si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto*”.

Igualmente, sería deseable que se limitara el uso de mayúsculas -en consonancia con lo establecido en el Anexo V, letra a) de las Directrices (vid. gr. “*Administración electrónica*”, “*Administración digital*”, “*Administraciones*”)-. Esta apreciación es extensible al articulado.

La **parte dispositiva** consta, como se ha anticipado *ut supra*, de seis artículos, una Disposición Adicional y una Disposición Final.

El **artículo 1** se refiere al objeto de la norma proyectada.

En el apartado 2, de dicho precepto, se indica que “*en desarrollo del mencionado objetivo se aplicará la legislación vigente, de manera especial el 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, así como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*”.

La mención a la normativa aplicable no guarda relación con el objeto del Proyecto, aspecto éste al que va referido el título del precepto, por lo que deberá revisarse la redacción, puesto que, de conformidad con la Directriz 28 “*los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren*”. La misma apreciación es extensible al apartado 3, del artículo 1.

Sin perjuicio de lo anterior, la referencia a la aplicación de la legislación vigente resultaría innecesaria, dado que la sujeción de la Administración a la Ley viene dada por lo establecido en el artículo 103, apartado 1, de la Constitución Española que señala que “*la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho*”.

Esta misma apreciación es aplicable a la expresión “*con las debidas garantías legales*” y “*con todas las garantías legales, de seguridad y tecnológicas, en aplicación*”.

de la normativa vigente”, que contiene el artículo 3, en sus apartados 1 y 5 respectivamente; y al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, en el que se dispone que *“la elaboración de los modelos de perfilado se realizará cumpliendo la normativa vigente en la materia (...)”*.

En el apartado 3, del artículo 1, debe revisarse la cita del Decreto 127/2022, pues por error se hace constar que el año de aprobación del mismo es 2002.

El **artículo 3**, apartado 2, señala que *“(...) los centros directivos comprendidos en el ámbito de actuación de la presente orden, incorporarán los datos personales de los ciudadanos, incluidos los de categoría especial que obren en su poder como consecuencia de las relaciones jurídico administrativas ejercidas en el ámbito de sus competencias, al repositorio de la plataforma de servicios públicos digitales de la Comunidad de Madrid, previa solicitud del centro directivo responsable de la plataforma (...)”*.

Sin embargo, la referencia a *“los centros directivos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente norma”* resulta poco precisa, pues debe tenerse en cuenta que el ámbito de aplicación de la Orden proyectada se extiende no sólo a las Consejerías de la Comunidad de Madrid, sino que incluye a los *“organismos autónomos y entes públicos vinculados o dependientes de las mismas”*, por lo que, por razones de seguridad jurídica, convendría que la redacción fuera más concreta en este punto.

Igualmente, debiera delimitarse, por idénticas razones, cuál es el *“centro directivo responsable de la plataforma”*.

Por razones sintácticas, se sugiere que la referencia *“al repositorio de la plataforma para la prestación de servicios públicos a los ciudadanos de la competencia de la Comunidad de Madrid”* sea sustituida por una mención *“al repositorio de la plataforma para la prestación de servicios públicos de la competencia de la Comunidad de Madrid a los ciudadanos”*.

En el párrafo tercero, del apartado 2, del artículo 3 se prevé que *“la solicitud del centro directivo de la plataforma irá acompañada, si procede, de una evaluación de impacto firmada por el mismo (...)”*.

La expresión *“si procede”* no garantiza el principio de seguridad jurídica, puesto que impide conocer en qué supuestos debe aportarse la evaluación de impacto, circunstancia esta que debe quedar reflejada en el Proyecto, por lo que debe revisarse la redacción.

El apartado 3 del artículo 3 dispone que *“los centros directivos que autoricen la incorporación de sus datos al repositorio mantendrán su condición de responsable del tratamiento (...)”*.

A la vista de dicha redacción en la que se utiliza el término *“que autoricen”* parece colegirse que los centros directivos gozan de cierta capacidad de decisión acerca de la incorporación de los datos al repositorio. Sin embargo, dicha previsión no parece compaginarse con el carácter imperativo que se desprende de la expresión *“incorporarán”* contenida en el apartado 2 del mismo precepto - *“(...) los centros directivos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente orden, incorporarán los datos personales (...)”*.-

Por tanto, debe clarificarse la redacción a fin de garantizar la coherencia interna del texto proyectado.

En el apartado 4 del artículo 3 se hace constar que *“cuando se trate de entes públicos sometidos a derecho privado, no incluidos en el ámbito de aplicación de la presente orden, la comunicación de la información y datos personales en su ámbito de competencia requerirá la firma del correspondiente instrumento de colaboración, que vinculará a dichos entes públicos a los requisitos regulados en la presente orden”*.

Por razones de técnica normativa, y dado que los entes de derecho público sometidos a derecho privado no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la

Orden proyectada, sería conveniente que las previsiones relativas a los mismos se incorporaran al Proyecto como una disposición adicional. A este respecto, la Directriz 39 permite regular en las disposiciones adicionales, *“los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente”*.

En el **artículo 5**, apartado 1, se señala que *“la identificación del ciudadano en la plataforma se podrá realizar a través de un seguro sistema de identificación digital sin necesidad de certificado electrónico, autorizado por el Ministerio con competencias en la materia (...)”*.

A este respecto, sería deseable que se incorporara en el expediente una mayor concreción del sistema de identificación a que se pretende hacer referencia.

El **artículo 6** alude a que *“el centro directivo competente en materia de Administración electrónica, en colaboración con la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid y demás órganos implicados, asumirá la coordinación de las distintas fases que implique el desarrollo de la gestión digital de servicios públicos basada en el tratamiento de datos personales en la Comunidad de Madrid (...)”*.

Ahora bien, la mención a los *“demás órganos implicados”* resulta excesivamente genérica, sin que resulte posible determinar *a priori* qué órganos colaborarán en las labores de coordinación, por lo que, por razones de seguridad jurídica, deberá revisarse la redacción para dotarla de una mayor precisión en este punto.

La **Disposición Adicional única** denominada *“instrucciones técnicas”* indica que *“el centro directivo competente en materia de Administración electrónica podrá dictar las instrucciones y protocolos de actuación que exijan los aspectos funcionales y técnicos que se regulan en la presente Orden”*.

A propósito de dicha redacción, deberá tenerse en cuenta que en relación a las habilitaciones a las Direcciones Generales para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y cumplimiento de la norma proyectada, es doctrina de esta Abogacía General (vid. gr. Informes de 27 de agosto de 2012, de 28 de agosto de 2012, de 22 de abril de 2013 o de 3 de abril de 2014) que, en la Administración de la Comunidad de Madrid, las competencias normativas se agotan en los Consejeros, correspondiendo a los órganos directivos inferiores la facultad de emitir instrucciones de carácter interno, entendiendo por tales las directrices de actuación dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídicos que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, con una eficacia puramente interna.

La **Disposición Final única** se refiere a la entrada en vigor de la norma conforme a lo prescrito por la Directriz 43.

En último término, se sugiere la corrección de las siguientes erratas: “*en el ámbito de su competencias*” (art. 3, apartado 2), “*Disposición fina única*” (Disposición Final única).

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Orden sometido a consulta merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en el presente Dictamen.

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

Madrid, a fecha de firma.

La Letrada-Jefe

Beatriz Álvarez Herranz

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE
PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR. -**