



A.G.: 34/2022

S.G.C.: 88/2022

S.J.: 82/2022

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, cursada con carácter urgente por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización, en relación con el ***Anteproyecto de Ley por la que se crea la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid.***

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- La Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización ha dirigido a esta Abogacía General una petición de Informe en relación con el Anteproyecto de Ley referenciado.

A la petición le acompaña la siguiente documentación:

- El señalado Anteproyecto de Ley.

- Memoria del Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto, suscrita por el Ilmo. Sr. Director General de Política Digital el 9 de mayo de 2022, junto a una versión anterior de la misma fechada el 26 de abril de 2022.



- Resolución de 22 de septiembre de 2021 del Viceconsejero de Administración Local y Digitalización, por la que se somete el Anteproyecto de Ley al trámite de consulta pública previa por un plazo de quince días hábiles desde su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Orden 55/2022, de 4 de marzo, de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se declara la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley.

- Informe 26/2022, de 17 de marzo, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

- Observaciones formuladas al Anteproyecto de Ley por las siguientes Consejerías:

- .- Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el 16 de marzo de 2022,
- .- Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía el 15 de marzo de 2022,
- .- Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura el 14 de marzo de 2022,
- .- Consejería de Familia, Juventud y Política Social el 16 de marzo de 2022,
- .- Consejería de Sanidad el 16 de marzo de 2022.

- Comunicaciones remitidas por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Cultura, Turismo y Deporte el 10 de marzo de 2022, y de Transportes e Infraestructuras el 15 de marzo de 2022, en las que manifiestan su voluntad de no formular observaciones al Anteproyecto de Ley.

- Comunicación de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de fecha 15 de marzo de 2022, en la que manifiesta que se remiten los informes realizados por la Viceconsejería de Interior y Dirección de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, por la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, así como por la Delegada de Protección de Datos de dicha Consejería.



- Informe emitido por el Ilmo. Sr. Director General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el día 11 de abril de 2022 de conformidad con la Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2021, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2022.

- Informe emitido por la Ilma. Sra. Directora General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el día 16 de marzo de 2022 de conformidad con el artículo 9.1 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Segundo Informe, sin firma, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, emitido de conformidad con el artículo 9.1 del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informe emitido por la Ilma. Sra. Interventora General de la Comunidad de Madrid el día 12 de abril de 2022 de conformidad con el artículo 34.j) del Decreto 234/2021, de 10 de noviembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- Informe emitido por el Ilmo. Sr. Director General de Tributos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el día 14 de marzo de 2022.

- Informe emitido por el Ilmo. Sr. Director General de Política Financiera y Tesorería de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el día 14 de marzo de 2022.

- Informe emitido por el Ilmo. Sr. Director General de Patrimonio y Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el día 14 de marzo de 2022.



- Informe emitido por la Ilma. Sra. Directora General de Función Pública de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo el día 14 de marzo de 2022.

- Informe en materia de protección de datos personales emitido por el Delegado de protección de datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social el día 18 de marzo de 2022.

- Informe emitido por el Excmo. Sr. Viceconsejero de Interior y Director de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 el día 14 de marzo de 2022.

- Informe de la Subdirección General de Protección Civil de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de fecha 15 de marzo de 2022.

- Informe en materia de protección de datos personales emitido por la Delegada de protección de datos de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de fecha 14 de marzo de 2022.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 14 de marzo de 2022 por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Informes de impacto por razón de género y por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, elaborados el 11 de marzo de 2022 por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social).

- Resolución de 26 de abril de 2022, de la Dirección General de Política Digital de la Consejería de Administración Local y Digitalización, por la que se somete el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de siete días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

- Informe de legalidad, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización el 9 de mayo de 2022.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido del Anteproyecto.

El Anteproyecto de Ley sometido a Informe tiene por objeto la creación de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Agencia), como un ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (Ley 9/1990, en lo sucesivo).

El texto proyectado se compone de una parte expositiva y otra dispositiva, integrada ésta última por catorce artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Segunda.- Ámbito competencial.

La ciberseguridad se ha definido por la Unión Internacional de Telecomunicaciones como el *“conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno”* (Recomendación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT-T X.1205). Por su parte, en la Directiva (UE) 2016/1148, de 6 de julio, del Parlamento Europeo y del Consejo, se define la seguridad de las redes y sistemas de información como *“la capacidad de las redes y sistemas de información de resistir, con un nivel determinado de fiabilidad, toda acción que comprometa la disponibilidad, autenticidad, integridad o confidencialidad de los datos almacenados, transmitidos o tratados, o los servicios correspondientes ofrecidos por tales redes y sistemas de información accesibles a través de ellos”* (art. 4.2).



I.- La Constitución Española (en lo sucesivo, CE), en su artículo 149.1.29ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “*Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica*”. Dentro de dicha competencia se incardina la relativa a ciberseguridad, en conexión con las competencias estatales en materia de defensa (149.1.4ª) y telecomunicaciones (149.1.21ª).

En un examen preliminar sobre el alcance de esta competencia estatal, a propósito de la posible inconstitucionalidad de la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, el Consejo de Estado, en su Dictamen de 26 de octubre de 2017, afirma:

“La STC 184/2016, antes citada, reproduciendo parte del contenido de la STC 84/2014, recuerda que “es doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, FJ 5), de forma que corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el art. 104.2 CE (...)”.

A la luz de esta doctrina jurisprudencial, ha de concluirse que la competencia normativa en materia de seguridad pública y, por ende, en materia de ciberseguridad como ámbito incardinado en este título competencial, corresponde al Estado con carácter exclusivo”.

Como resultado del posterior recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 15/2017 citada, el Tribunal Constitucional lleva a cabo un análisis más profundo sobre el contenido de esta competencia estatal en su Sentencia 142/2018, de 20 de diciembre, en la que se lee:



“La ciberseguridad, como sinónimo de la seguridad en la red, es una actividad que se integra en la seguridad pública, así como en las telecomunicaciones. A partir de su concepción como conjunto de mecanismos dirigidos a la protección de las infraestructuras informáticas y de la información digital que albergan, fácilmente se infiere que, en tanto que dedicada a la seguridad de las tecnologías de la información, presenta un componente tuitivo que se proyecta específicamente sobre el concreto ámbito de la protección de las redes y sistemas de información que utilizan los ciudadanos, empresas y administraciones públicas. El uso cotidiano de las tecnologías de la información y la comunicación ha provocado que se conviertan en un elemento esencial para el desarrollo económico y las relaciones sociales. No obstante, es también un hecho constatado que las amenazas a la seguridad de la red comportan un riesgo que afecta a los ámbitos más diversos, por cuanto pueden afectar a la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información.

En el ATC 29/2018, de 20 de marzo, FJ 5, ya se constató la conexión existente entre ciberseguridad y seguridad nacional «incluida como dice expresamente la Ley 36/2015, en los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del artículo 149.1 CE» (STC 184/2016, FJ 3), pues la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, identifica en su artículo 10 la ciberseguridad como uno de los «ámbitos de especial interés de la seguridad nacional... que requieren una atención específica, por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales». También la Ley 8/2011, de 28 abril, de medidas para la protección de las infraestructuras críticas, dictada al amparo de la competencia atribuida al Estado en virtud del artículo 149.1.29 CE, hace referencia a la ciberseguridad. El artículo 2 de esta Ley define las infraestructuras estratégicas como «las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales». Tales servicios esenciales son los necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones públicas. La Ley 8/2011 también define las infraestructuras críticas como aquellas de las infraestructuras estratégicas «cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales» (...).

A mayor abundamiento, el mantenimiento de la ciberseguridad es una de las funciones propias del Centro Nacional de Inteligencia, según establece el artículo 4 b) de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Además, la

ciberseguridad es uno de sus objetivos, conforme a la estrategia de seguridad nacional 2017, aprobada por Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, a fin de «garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información y comunicación a través del fortalecimiento de las capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques, potenciando y adoptando medidas específicas para contribuir a un ciberespacio seguro y fiable».

(...) Esta relación entre ciberseguridad y seguridad nacional se confirma en la Orden PCI/ 870/2018, de 3 de agosto, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de una nueva estrategia de ciberseguridad nacional que sustituya a la actualmente vigente.

(...) Dicha estrategia es el marco de referencia de un modelo integrado basado en la implicación, coordinación y armonización de todos los actores y recursos del Estado, en la colaboración público-privada, y en la participación de la ciudadanía. Según se afirma, es el documento estratégico que sirve de fundamento al Gobierno de España para desarrollar las previsiones de la estrategia de seguridad nacional en materia de protección del ciberespacio con el fin de implantar de forma coherente y estructurada acciones de prevención, defensa, detección, respuesta y recuperación frente a las ciberamenazas. (...)

Finalmente, ha de aludirse al Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. Esta norma tiene por objeto regular la seguridad de las redes y sistemas de información utilizados para la provisión de los servicios esenciales y de los servicios digitales y establecer un sistema de notificación de incidentes. Además establece un marco institucional para su aplicación y la coordinación entre autoridades competentes y con los órganos de cooperación relevantes en el ámbito comunitario. (...)

Atendiendo a lo que se ha expuesto, puede concluirse que la ciberseguridad se incluye en materias de competencia estatal en cuanto, al referirse a las necesarias acciones de prevención, detección y respuesta frente a las ciberamenazas, afecta a cuestiones relacionadas con la seguridad pública y la defensa, las infraestructuras, redes y sistemas y el régimen general de telecomunicaciones.

(...) La competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas» (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3). Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.29 CE y



solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 5)” (el subrayado es nuestro).

Sin embargo, afirma también el Alto Tribunal en la misma sentencia que la *“ciberseguridad no es un concepto o materia reconducible a un único título competencial. Puede, como allí se recalca, identificarse con la seguridad nacional o con la seguridad pública cuando se trata de la protección ordinaria de las redes y las infraestructuras de telecomunicaciones. Pero también puede proyectarse sobre otros planos, como es el caso de la administración electrónica, que abarca la organización de medios y previsión de medidas de protección de la administración y, por extensión, la protección de los derechos de los ciudadanos cuando se relacionan con la administración por medios electrónicos.”*

Tal y como ha quedado expuesto, la Ley catalana tiene por objeto la creación de una Agencia de Ciberseguridad como entidad de derecho público de la Administración de la Generalitat (art. 1) a la que corresponde «garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña, entendida como la seguridad de las redes de comunicaciones electrónicas y de los sistemas de información» (art. 2.1). Dicha creación pretende ampararse, según precisa la exposición de motivos de la Ley 15/2017, en la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de organización de su Administración, así como en la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas y en la competencia exclusiva en materia de comercio [arts. 150, 140.7 y 121.1 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)]. Se constata así que no existe, en este caso, título competencial autonómico alguno específicamente referido a la ciberseguridad, sobre la que se proyectan las funciones encomendadas a la Agencia. En lo que respecta al encuadramiento material de la norma, a efectos de resolver la impugnación planteada, debe partirse del carácter transversal e interconectado de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de su conceptualización como conjunto de mecanismos dirigidos a la protección de las infraestructuras informáticas y de la información digital que albergan los sistemas interconectados. Componente tuitivo al que se ha aludido ya y que determina que las cuestiones discutidas en el presente recurso deban resolverse a partir de su



encuadramiento material en el ámbito de la seguridad pública en relación con las telecomunicaciones y la seguridad nacional. El Abogado del Estado no ha cuestionado, antes al contrario, que las diferentes administraciones públicas son competentes para la adopción de medidas de autoprotección en relación con sus infraestructuras y la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, por lo que esta dimensión de la ciberseguridad no se ve aquí concernida. En consecuencia, lo que hay que determinar es si la Ley 15/2017, en aquellos de sus preceptos sobre los que el recurso ha proporcionado una adecuada fundamentación de la impugnación, ha pretendido regular la ciberseguridad como un ámbito material relacionado con la seguridad pública, que es lo que el recurso denuncia, o bien se trata de una regulación que persigue dar una respuesta adecuada a las amenazas que puedan afectar a las redes de comunicación electrónica y sistemas de información de las Administraciones públicas de Cataluña” (el subrayado es nuestro).

Sobre la base de lo expuesto, el TC descartó la inconstitucionalidad de aquellos preceptos de la Ley 15/2017 catalana cuya finalidad fuese la adopción de medidas de autoprotección de sus infraestructuras y la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, a fin de dar una respuesta adecuada a las amenazas que pudiesen afectar a las redes de comunicación electrónica y sistemas de información dentro del ámbito de la Administración catalana.

Ya el Consejo de Estado, en el Dictamen citado *ut supra*, había admitido expresamente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudiesen “*al amparo de las competencias que sus respectivos Estatutos de Autonomía les reconocen, adoptar determinadas medidas que coadyuven a garantizar la protección de sus infraestructuras y la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)*”, enmarcando esta actuación en sus competencias en materia de autoorganización.

En conclusión, de conformidad con lo expuesto, la ciberseguridad, como ámbito material relacionado con la seguridad pública, es competencia exclusiva del Estado.



Ello no impide, sin embargo, que las Comunidades Autónomas puedan, al amparo de sus competencias organizativas, adoptar medidas tendentes a proteger la seguridad de sus propias infraestructuras, siempre que ello se circunscriba a las materias incluidas en su ámbito de actuación, sin interferir en aspectos sustantivos del régimen jurídico de esta materia, más allá de lo permitido por el Estado, pues, como afirma el TC en su Sentencia 142/2018, *“las propias normas estatales que ya se han mencionado presuponen facultades autonómicas en ámbitos relacionados con la ciberseguridad, así, por ejemplo, artículos 5 d), 10 y 15 de la Ley 8/2011 y artículos 6, 11, 27.3 y disposición adicional tercera de la Ley 36/2015”*.

II.- La Comunidad de Madrid, en su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (EA, en adelante), asume competencia exclusiva en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”* (art. 26.1.1) y en materia de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”* (art. 26.1.3).

La creación en sí del nuevo ente responde a la capacidad autorganizativa de la Comunidad de Madrid, que halla su fundamento en el artículo 26.1.1 del EA, en relación con la regla 1ª del artículo 148.1 de la CE.

Cumple recordar, en esta sede, que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica como *“algo inherente a la autonomía”* (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la *“potestad auto organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía”* (STC 251/2006, de 25 de julio).

Concretamente, la precitada Sentencia 50/1999, de 6 de abril establece:

“Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24) en tanto que competencia



exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamenta jurídico 2º), 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» STC 13/1988)” (el subrayado es nuestro).

La Memoria del análisis de impacto normativo que consta en el expediente justifica la creación de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid en los siguientes términos:

“En el ámbito de las Administraciones Públicas, la consagración del derecho del ciudadano a comunicarse con ellas a través de medios electrónicos comporta una obligación correlativa de las mismas, como es la de crear las condiciones necesarias para optimizar el correcto funcionamiento de las infraestructuras esenciales en su relación con los ciudadanos.

Sin embargo, varios retos y amenazas afectan al desarrollo de la sociedad de la información y ponen en peligro su seguridad. La interrelación y dependencia de las infraestructuras y los servicios de comunicaciones hacen que su protección ante ciberamenazas se haya convertido en un pilar básico.

Para dar respuesta a estas necesidades, es preciso un organismo que, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, vele por el cumplimiento de las funciones del servicio público de ciberseguridad y permita impulsar una cultura de la ciberseguridad que incremente el nivel de seguridad de las redes y los sistemas de información en la Comunidad de Madrid, incluyendo las Administraciones Públicas y entes locales, y colaborando y apoyando a empresas, PYMES y ciudadanos”.



Tercera.- Tramitación del Anteproyecto de Ley.

El artículo 15.2 del EA atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, en los términos que se establezcan en el Reglamento de la Asamblea. Por su parte, el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), determina que corresponde al mismo *“aprobar los proyectos de Ley para su remisión a la Asamblea”*.

La concreta iniciativa para la elaboración y tramitación del Anteproyecto se ejerce en este caso por la Consejería de Administración Local y Digitalización, a la que compete, a través de la Dirección General de Política Digital, la *“definición, coordinación e impulso de la estrategia de digitalización de la Comunidad de Madrid y promover y fomentar la seguridad de la información y la ciberseguridad”* (artículo 4.1.a) del Decreto 198/2021, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Digitalización), añadiendo el artículo 31 de la Ley 1/1983, que *“los Consejeros, como miembros del Consejo de Gobierno, participan en la dirección de la política de la Comunidad de Madrid y en cuanto tales tendrán las siguientes atribuciones: (...) b) Proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de Ley y proyectos de Decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a su Consejería y refrendar estos últimos una vez aprobados”*.

En el análisis de la tramitación de este Anteproyecto servirá como parámetro el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (Decreto 52/2021, en lo sucesivo), aplicable a los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos de normas con rango de ley (art. 1.2).

La revisión de la documentación obrante en el expediente permitirá verificar el cumplimiento de los trámites enumerados en el Decreto 52/2021 en los términos que se exponen a continuación.



Urge subrayar, *prima facie*, que, mediante la Orden de 4 de marzo de 2022, del Consejero de Administración Local y Digitalización, se declaró la tramitación urgente del Anteproyecto.

A propósito de este aspecto, la precitada Orden explica: *“Los ciberataques y ciberamenazas constituyen en estos últimos años una de las preocupaciones principales, la Unión Europea establece en el Programa Marco Europa Digital 21-27 que la ciberseguridad debe ser un pilar fundamental en el desarrollo de políticas públicas que debe hacer frente a las amenazas y riesgos que provienen del aumento exponencial de las conexiones y el intercambio masivo de todo tipo de datos en las redes de comunicación y computación. Disponer de capacidades de ciberseguridad que puedan proteger y defender a las organizaciones públicas y privadas es ya una realidad y una necesidad incuestionable en aras de garantizar la continuidad del servicio y de evitar robos y fugas de información sensible, incluidos datos personales de categoría especial e información de propiedad intelectual.*

El final de la década no solo pasará a la historia por la crisis sanitaria global; 2020 también fue el año que más incidentes de seguridad se produjeron y más digitalización forzosa de negocios, sistemas educativos, sanitarios, etc., irrupción del teletrabajo, y, en consecuencia, aumento de la exposición y presencia masiva en Internet de todo tipo de trámites y operaciones de ciudadanos, empresas y administraciones públicas. La proliferación de cambios en tiempo récord ha dado alas a todo tipo de actores hostiles (ciber-atacantes) nacionales e internacionales, brindándoles nuevas y numerosas oportunidades de actuar. De hecho, durante todo el 2020, el CCN-CERT dependiente del CNI, Ministerio de Defensa, detectó 82.530 incidentes, casi el doble que el año anterior.

Esta tendencia ha continuado durante el pasado 2021, y a falta de conocer en detalle los números, hay que recordar que se han producido ataques muy graves en España, entre los que podemos destacar, los ataques al SEPE, al Ministerio de Trabajo, y los que han padecido multitud de ayuntamientos, todos ellos con pérdida de servicio durante semanas e impacto en el servicio durante meses.



En lo que llevamos de 2022, la situación no ha parado de agravarse, los ciberataques se utilizan como un arma y una estrategia más de desestabilización de la sociedad, situación que empieza ser habitual en el contexto de alerta crítica en términos de ciberseguridad en el que vivimos. Estos ataques pueden extenderse al resto de Europa, incluida España, y provocar indisponibilidades muy graves en los servicios públicos vitales para los ciudadanos, destacando especialmente los que se prestan en el ámbito sanitario y en cualquiera de las infraestructuras críticas designadas por el Estado.

La Comunidad de Madrid no es ajena a esta situación, y lleva tiempo reforzando sus capacidades de ciberseguridad, especialmente de protección y prevención ante ciberataques e incidentes de seguridad de su propia Administración Pública, lo que incluye la información y servicios digitales de todo su sector público.

Para dar respuesta a estas necesidades, es preciso un organismo que, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, defina y vele por la ejecución de las políticas públicas en materia de ciberseguridad y permita impulsar una cultura de la ciberseguridad que incremente el nivel de seguridad de las redes y los sistemas de información en la Comunidad de Madrid, incluyendo las administraciones públicas y entes locales, colaborando y apoyando a empresas, PYMES y ciudadanos”.

Recordamos, en esta sede, que el Consejo de Estado ya alertó en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo, sobre el uso prudente que había de hacerse de las declaraciones de urgencia, especialmente en asuntos en los que, por su especial complejidad y envergadura, puede *“padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.”* Y es que *“es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”.*

La tramitación por vía de urgencia del Anteproyecto de Ley no ha impedido, sin embargo, que el Anteproyecto sea sometido a consulta pública previa, de acuerdo con



el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021, habiéndolo sido incorporado al expediente el Acuerdo del Consejo de Gobierno que la autoriza, conforme a lo señalado por el artículo 5.1 del mismo Decreto.

En otro orden de cuestiones, observamos que consta en el expediente la MAIN, elaborada por la Consejería de Administración Local y Digitalización, cuya versión extendida se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 7 del Decreto 52/2021.

Se aprecia, no obstante, que la última versión de la MAIN no incorpora una referencia a la evaluación “ex post” en los términos previstos en el artículo 7.4 e) del Decreto 52/2021, por lo que debería incorporarse alguna mención a este extremo en la misma.

En adición, deberá incorporarse a la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN una alusión al trámite de consulta previa, así como actualizarse la descripción que dicha MAIN hace de la tramitación en su apartado 5.2, especificando qué trámites se han realizado ya, puesto que, conforme al artículo 7.5 del Decreto 52/2021, *“el centro directivo competente para la realización de la memoria actualizará el contenido de la misma con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consulta”*.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias que informa (doctrina que resulta perfectamente extrapolable a los anteproyectos de ley), la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 52/2021, durante el procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo proponente recabará



los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, debiendo justificar los informes facultativos que se soliciten, en su caso.

Entre los informes preceptivos incorporados al expediente, pueden mencionarse los siguientes:

- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 8.4 del Decreto 52/2021 y 26.3.a) del 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.

- Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) al amparo del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) de acuerdo con el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, y 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 Madrid.

- Informe de impacto en la infancia, adolescencia y la familia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Política Social) conforme al artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y de modificación del Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, y la Disposición final décima de la Ley 40/2003, de 18 noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.



Por otro lado, se ha recabado informe de la Dirección General de Presupuestos, la Dirección General de Recursos Humanos, la Dirección General de Tributos, la Dirección General de Política Financiera y Tesorería, la Dirección General de Patrimonio y Contratación, y la Dirección General de Función Pública, todas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo; de la Intervención General de la Comunidad de Madrid; de los Delegados de protección de datos de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social y de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior; de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112; y de la Subdirección General de Protección Civil de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

Además, el Anteproyecto y la MAIN se comunicaron a las Secretarías Generales Técnicas de cada Consejería para su conocimiento y, en su caso, realización de las observaciones oportunas en cuanto a su adecuación al orden competencial y de atribuciones establecido en los diferentes decretos de estructura (art. 4.3 del Decreto 52/2021). Han presentado observaciones las Consejerías que se relacionan en los antecedentes del presente Informe.

Mediante Resolución de 26 de abril de 2022 de la Dirección General de Política Digital de la Consejería de Administración Local y Digitalización, se sometió el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia e información pública por un plazo de siete días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, conforme prevé el artículo 9 del Decreto 52/2021.

Finalmente, se aporta el preceptivo informe de legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente (art. 4.2.e) y 8.5 del Decreto 52/2021), firmado el 9 de mayo de 2022 por la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Local y Digitalización.

Cuarta.- Examen del contenido normativo del Anteproyecto.

Analizaremos, a continuación, el contenido del Anteproyecto de Ley, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a



las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que resultan aplicables en la Comunidad de Madrid *“por su carácter normalizador respecto de la técnica aplicable al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno”*, según fuera señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad en su Dictamen 488/2021, de 5 de octubre.

Como se ha comentado antes, el Anteproyecto de Ley examinado consta de un título, una parte expositiva, denominada “Exposición de Motivos” conforme establece la Directriz 11ª, seguida de una parte dispositiva, integrada por catorce artículos, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La denominación del título cumple con las previsiones de las Directrices 5ª a 9ª.

La Exposición de Motivos del Anteproyecto describe el contenido del texto y sus antecedentes, identifica su finalidad y resume su concreto alcance, habiendo sido estructurada en tres apartados. Cumple, de ese modo, la función que le atribuyen las Directrices 11ª y 12ª. Además, se justifica la adecuación del Anteproyecto a los principios de buena regulación en los términos prescritos por el artículo 2.1 del Decreto 52/2021. Sin embargo, la denominación debe ir en mayúscula, conforme a la Directriz 11ª.

Asimismo, dentro de esta Exposición de Motivos, debería hacerse referencia, en el párrafo décimo, al sometimiento de la Agencia al derecho administrativo cuando ejerza potestades públicas.

En el apartado II, donde dice trece artículos, debe decir catorce artículos. Dentro del mismo apartado, en la descripción del Capítulo I, habría que referirse también a la naturaleza y régimen jurídico.

Finalmente, en la descripción del principio de necesidad y eficacia, la Exposición de Motivos indica que *“en particular, los principios de necesidad y eficacia*



*están garantizados por el interés general que subyace a esta regulación, como son fomentar la seguridad en las relaciones telemáticas, **mejorar la protección de los usuarios de las tecnologías de información y comunicación** y fomentar el crecimiento económico por medio de la digitalización y la innovación*". Debe advertirse, como ya dijimos al tratar el tema competencial, que la actuación de la Agencia debe realizarse en el estricto ámbito competencial en el que puede operar, conforme al sistema constitucional de distribución de competencias: la administración digital y, en la medida en que se relacionen con la Administración por medios electrónicos, las relaciones con los administrados. Convendría, por ello, incluir alguna precisión en este sentido.

Dentro de la **parte dispositiva**, haremos referencia a aquellos preceptos que sean merecedores de alguna observación de índole jurídica.

- El **artículo 1** presenta la siguiente redacción:

"1. Se crea la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid (en los sucesivos la Agencia), como ente de Derecho Público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, con personalidad jurídica propia, que ejerce su actividad sujeta al ordenamiento jurídico privado, plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y con plena autonomía orgánica y funcional, adscrita a la Consejería competente en materia de digitalización.

2. La Agencia se rige por la presente ley y por las demás leyes y disposiciones que se dicten para su desarrollo y ejecución.

3. La actividad de la Agencia se ajusta, con carácter general, en sus relaciones externas, a las normas del ordenamiento jurídico privado, salvo los actos que implican el ejercicio de potestades administrativas, que se someten al derecho administrativo; siendo de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

4. Las resoluciones dictadas en el ejercicio de estas potestades por los órganos de gobierno de la Agencia pondrán fin a la vía administrativa, y contra las mismas podrá



interponerse recurso de reposición o recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos previstos por las Leyes”.

Las referencias que el apartado 2 hace al régimen jurídico de la Agencia resultan algo imprecisas, puesto que de su redacción parece desprenderse que sólo se rige por su Ley de creación y las disposiciones que se dicten en su desarrollo.

A este respecto, conviene recordar que el artículo 6 de la ya citada Ley 9/1990, referido a la tipología de entes entre los que se incluye a la Agencia, establece que *“El resto de Entes del sector público de la Comunidad no incluidos en los artículos anteriores se regirá por su normativa específica.”*

En todo caso, se aplicarán a los citados Entes las disposiciones de la presente Ley que expresamente se refieran a los mismos y, con carácter supletorio, las relativas a materias no reguladas en sus normas específicas”.

De acuerdo con ello, y en aras de una mayor claridad, convendría reformular la redacción de este apartado a fin de acomodar el régimen jurídico de la Agencia a lo señalado en este precepto.

En adición, el apartado 3 del artículo 1 proyectado establece que *“la actividad de la Agencia se ajusta, con carácter general, en sus relaciones externas, a las normas del ordenamiento jurídico privado, salvo los actos que implican el ejercicio de potestades administrativas, que se someten al derecho administrativo; siendo de aplicación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid”.* La alusión que se hace al carácter externo de las relaciones de la Agencia para justificar la aplicación del Derecho privado resulta confusa. Se sugiere sustituirla por la siguiente redacción:

“La Agencia se sujetará con carácter general al Derecho privado, sin perjuicio de su sujeción al Derecho público en el ejercicio de potestades administrativas”.



- El **artículo 2** contempla el ámbito de actuación de la Agencia.

En relación con el primer apartado, en el que se configura a la Agencia como “*órgano de apoyo a empresas, PYMES y ciudadanos de la Comunidad de Madrid*”, debemos reiterar lo ya advertido por el TC en su STC 142/2018 sobre la necesidad de que la actuación de la Agencia quede circunscrita a su ámbito de competencia material, persiguiendo medidas de autoprotección de la Administración digital madrileña y, en la medida en que se relacionan con ella por medios electrónicos, de sus administrados. Así, la STC mencionada declaró inconstitucional el siguiente inciso resaltado del artículo 2.3 de la Ley catalana 15/2017:

“3. La Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, en la ejecución de los objetivos a que se refiere el apartado 2, puede ejercer sus funciones **con relación a las personas físicas o jurídicas situadas en Cataluña** y establecer la colaboración necesaria con los prestadores de servicios de la sociedad de la información y de comunicaciones electrónicas que actúen o tengan infraestructura en Cataluña”.

Las razones para proclamar inconstitucional dicho inciso se exponen en la sentencia como sigue:

“Nuevamente la referencia incondicionada a las personas físicas y jurídicas evidencia una pretensión de Generalitat en la actuación de la Agencia que supera las atribuciones autonómicas en esta materia. Es, así, contraria al orden competencial por cuanto no se limita a objetivos relacionados con la necesidad de proteger las redes y sistemas de información propios y los de los particulares y de otras administraciones que se relacionan por medios electrónicos con la Administración”.

Procede revisar la redacción del apartado, para conferirle mayor claridad en el sentido indicado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por otra parte, la práctica totalidad de los centros directivos que han informado el Anteproyecto han puesto de manifiesto la conveniencia de hacer referencia, no sólo



a la coordinación con la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112, sino también con la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid.

Sobre esta cuestión, la MAIN afirma:

“No existe un solapamiento de funciones de las dos Agencias. Por un lado la Agencia para la Administración Digital, como titular de los sistemas de información de la Comunidad de Madrid, en virtud de la competencia que tiene atribuida, en exclusiva, para su adquisición y desarrollo, incluidas las redes electrónicas, ha de responsabilizarse de la seguridad de la información y datos que se tratan en las mismas y desde esa exclusiva perspectiva le corresponde la definición, planificación y ejecución de proyectos y servicios relacionados con la ciberseguridad, es decir, la Agencia para la Administración Digital es responsable de la ciberseguridad de los sistemas de información y de redes electrónicas de su titularidad.

Por otro lado, la Agencia para la Ciberseguridad tiene por objetivo coordinar, impulsar y supervisar la ciberseguridad en la Administración, atendiendo a los diferentes entes, órganos y organismos, titulares de sistemas de información y redes, de ahí la necesidad de crear una Agencia coordinadora de toda la Administración que requiere de un importante impulso dada la transformación y digitalización a la que se enfrenta la Comunidad de Madrid, siendo importante que la existencia de un entidad que supervise la dirección y planificación de los órganos, organismos y entidades de la Comunidad de Madrid, con funciones en ciberseguridad”.

El artículo 2.1 del Anteproyecto señala que la Agencia para la Ciberseguridad ejerce sus funciones y competencias en el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Madrid con exclusión de las empresas públicas autonómicas con forma de sociedad mercantil -aspecto éste último cuya motivación debería explicarse-.

La Agencia para la Administración Digital tiene, de conformidad con el artículo 10.Uno de la Ley 7/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, naturaleza de ente público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, por lo que quedaría incardinada en el ámbito de actuación de la primera.



A su vez, el apartado Tres del artículo 10 de la misma Ley 7/2005 atribuye a la Agencia para la Administración Digital, entre otras funciones, la de “j) *La seguridad, confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información tratada, en su ámbito de responsabilidad*”.

En adición, se encuentra actualmente en tramitación una modificación de esta Agencia a través del Proyecto de Ley de Medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, que, de aprobarse, conferirá al artículo 10 citado *ut supra* la siguiente redacción:

“1. La Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid se configura como ente público de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, con personalidad jurídica propia, plena capacidad jurídica y de obrar y autonomía de gestión, que tiene por objeto la definición, planificación y ejecución de proyectos y servicios relacionados con tecnologías de la información, comunicaciones electrónicas y ciberseguridad, garantizando la interoperabilidad, escalabilidad, compatibilidad, suministro e intercambio de información, en el ámbito de actuación definido en el apartado dos de este artículo”.

El referido apartado Dos, señala, a su vez, que:

“1. La Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (ahora denominada Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid) ejercerá sus funciones, en el ámbito de la Administración General y sus Organismos Autónomos, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente.

2. Dichas funciones se ejercerán además respecto de las empresas públicas y demás entes públicos para la implementación de los productos y servicios declarados como de uso uniforme y exclusivo en toda la Comunidad de Madrid; y para la implantación de los servicios y sistemas de información corporativos o institucionales, de aplicación en toda la Comunidad de Madrid. (...)”

A la vista de lo anterior, esta Abogacía General considera igualmente recomendable hacer alusión a la coordinación con la Agencia para la Administración



Digital en el Anteproyecto, toda vez que parece resultar que su ámbito material de actuación podría coincidir, siquiera parcialmente, con el de la nueva Agencia para la Ciberseguridad.

Convendría, por otro lado, que la MAIN ahondase en las razones por las que no se considera, como alternativa, la posibilidad de ampliar y reforzar las competencias de la Agencia Madrileña para la Administración Digital, evitando así la creación de un nuevo ente, tal y como apunta el informe elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo que figura en el expediente.

En lo que atañe a los apartados 2 y 3 de este artículo 1, observamos que su redacción adolece de cierta imprecisión, pues no puede determinarse con claridad el sentido y alcance de las expresiones *“podrá ejercer sus funciones públicas”* y *“podrá prestar servicios propios de sus funciones”*.

Esta indeterminación pudiera motivar el surgimiento de dudas en cuanto a si las previsiones incorporadas en estos apartados resultan realmente conciliables con la doctrina constitucional previamente expuesta, relativa al alcance de las competencias autonómicas en materia de ciberseguridad.

Traemos a colación, en esta sede, la interpretación conforme que es llevada al fallo de la STC 142/2018, de continua cita, que permite sustentar la constitucionalidad de las funciones que el artículo 2.2 de la Ley 15/2017, de 25 de julio, atribuye a la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, *“entendido en el sentido de que el objetivo que persigue la Agencia se relaciona con la necesidad de proteger las redes y sistemas de información de la Administración de la Generalidad y de su sector público y los de los particulares y otras administraciones públicas que se relacionan por medios electrónicos con dicha administración”*.

De acuerdo con ello, debería explicitarse en la MAIN que la regulación proyectada descansa sobre tal premisa. Al tiempo, debería reformularse el precepto examinado a fin de clarificar tal aspecto.



Esta consideración tiene carácter esencial

Esta misma cautela resulta predicable de algunas de las disposiciones contenidas en el artículo 3 del Anteproyecto, en los términos que abordaremos seguidamente.

En fin, en sede de técnica normativa, deberá sustituirse las mayúsculas de “Sociedad Mercantil” de los apartados 1 y 2 por minúsculas; la forma correcta de citar la Asamblea es “Asamblea de Madrid”, conforme al Capítulo I del Título I del EA; y, en último término, dentro del apartado 4, se advierte que “*para el mejor cumplimiento de sus fines*” y “*para el mejor logro de estos*” son expresiones redundantes.

- El artículo 3 se ha rubricado “Objeto y competencias”; sin embargo, al describir su contenido, el apartado 1 se refiere al “objeto de la Agencia”, mientras que el apartado 2 fija sus “objetivos”. No se entiende esta distinción entre objeto y objetivo. La RAE define el objeto como “*el fin o intento a que se dirige o encamina una acción u operación*”, mientras que, dentro de las acepciones de “objetivo”, se encuentra la de “objeto”. Se recomienda sustituir la referencia a objetivos por funciones, modificando en este sentido la rúbrica del precepto.

Por otro lado, el apartado 1 indica que la Agencia tiene como objeto “*dirigir y coordinar la ciberseguridad en la Administración de la Comunidad de Madrid*”, mientras que el apartado 2 señala que “*la Agencia tiene por objetivo definir y velar por la ejecución de las políticas públicas en materia de ciberseguridad*”. Como puede comprobarse, la coincidencia entre ambos apartados no es plena.

Debe traerse a colación, en este punto, la Exposición de Motivos del Anteproyecto, en la que se afirma que “*el objeto definido en el articulado se centra en dirigir y coordinar y no en implementar, operar o ejecutar funciones que seguirán siendo responsabilidad de cada uno de los organismos*”.



Asimismo, debe ponerse en relación este precepto con las competencias estatales exclusivas en materia de ciberseguridad, en los términos expuestos en la Consideración Jurídica Segunda de este Informe. Por lo tanto, la actuación de la Agencia debe realizarse, dentro de su ámbito material de competencia y conforme a las normas dictadas por el Estado.

Así, deberá precisarse que la actuación de la Agencia expresada en el apartado 1, lo es a los solos efectos de llevar a cabo las funciones del apartado 2, de tal forma que, en todo caso, las actuaciones del ente se limiten al ámbito constitucional en el que puede operar de forma legítima: la administración electrónica de la Comunidad de Madrid, en los términos que venimos detallando.

Esta consideración tiene carácter esencial.

También, en este artículo, sería aconsejable hacer referencia al ejercicio de las competencias de la Agencia teniendo en cuenta las de la Agencia de Seguridad y Emergencias Madrid 112 y las de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, conforme a lo expuesto *ut supra*.

Entrando a analizar algunas de las funciones de la Agencia descritas por el apartado 2, la letra a) consagra la de *“asesorar al Gobierno de la Comunidad de Madrid en el desarrollo de su estrategia de ciberseguridad que contemple la administración y el sector público autonómico (...)”* se recomienda precisar que, a los efectos de esta Ley, dentro del sector público autonómico no se encuentran las sociedades mercantiles, conforme a lo señalado por el artículo 2.1 del Anteproyecto.

En segundo lugar, la letra b) atribuye a la Agencia la función de *“aprobar la política global de seguridad de la información para la Administración General e institucional de la Comunidad de Madrid”*.

El artículo 11.1 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica señalaba que *“todos los órganos superiores de las Administraciones públicas deberán*



disponer formalmente de su política de seguridad que articule la gestión continuada de la seguridad, que será aprobada por el titular del órgano superior correspondiente". Al amparo de este precepto, parecía lógico concluir que la política de seguridad debía ser aprobada por alguno de los órganos superiores de la Comunidad de Madrid que, según el artículo 1.1 de la Ley 1/1983, son "el Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros".

El Real Decreto 3/2010, sin embargo, ha sido derogado por el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad – dictado por el Estado al amparo de sus competencias exclusivas y, por tanto, de directa aplicación en todas las Administraciones Públicas- cuyo artículo 12, después de definir la política de seguridad de la información como "el conjunto de directrices que rigen la forma en que una organización gestiona y protege la información que trata y los servicios que presta", señala, en su apartado 2, "cada administración pública contará con una política de seguridad formalmente aprobada por el órgano competente. Asimismo, cada órgano o entidad con personalidad jurídica propia comprendido en el ámbito subjetivo del artículo 2 deberá contar con una política de seguridad formalmente aprobada por el órgano competente". Añade a continuación que "No obstante, la totalidad o una parte de los sujetos de un sector público institucional podrán quedar incluidos en el ámbito subjetivo de la política de seguridad aprobada por la Administración con la que guarden relación de vinculación, dependencia o adscripción, cuando así lo determinen los órganos competentes en el ejercicio de las potestades de organización".

Si bien corresponde a la Comunidad de Madrid definir el órgano competente para aprobar las políticas de seguridad, no parece que el precepto transcrito permita que un ente público institucional apruebe una única política global para toda la Administración en los términos señalados en la citada letra b) que ocupa nuestro estudio.

Asimismo debe recordarse que el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía configura al Gobierno de la Comunidad de Madrid como el órgano de dirección política.



Se aprecia, además, que tal previsión puede entrañar cierta contradicción con lo señalado en la letra a) que, recordemos, atribuye a la Agencia la función de *“asesorar al Gobierno de la Comunidad de Madrid en el desarrollo de su estrategia de ciberseguridad que contemple la administración y el sector público autonómico (...)”*.

En orden a dotar al texto de la debida coherencia y claridad, debe reconsiderarse, en consecuencia, tal aspecto.

Esta Consideración tiene carácter esencial

Dentro de la letra f), la alusión que se hace a la coordinación *“con todos aquellos que se considere necesario”* resulta excesivamente genérica; se reitera que la actuación de la Agencia debe limitarse a su ámbito propio competencial.

Finalmente, por lo que respecta a la funciones de *“promover ayudas que fomenten e impulsen el desarrollo e implantación de la ciberseguridad en las empresas y PYMES madrileñas”* (apartado I), debe significarse que *“la subvención no es un concepto que delimite competencias”* (SSTC 39/1982 y 179/1985), de modo que el solo hecho de financiar no puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986). En consecuencia, la delimitación del régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas debe realizarse con sujeción a las competencias que incidan en la materia concreta sobre la que verse la subvención. Por lo tanto, las eventuales ayudas deberían responder al título competencial en virtud del cual la Administración madrileña puede actuar en materia de ciberseguridad: medidas de protección de sus infraestructuras y redes relacionadas con su administración digital y, en la medida en que se relacionen con ella por medios electrónicos, las relaciones con los administrados. Esta última observación también sería predicable de los apartados j) y k).



- En el **artículo 4** se relacionan los órganos de la Agencia: el Presidente del Consejo de Administración, el Consejo de Administración y el Consejero-Delegado de la Agencia. También se alude a la existencia de un Comité de Seguridad de la Información.

Se recomienda regular la forma concreta en que se desarrollará este Comité de Seguridad de la Información: su naturaleza, instrumento para la determinación de su estructura, funciones (...).

Cabe advertir, en este punto, que la figura del Presidente del Consejo de Administración no es objeto de regulación específica en la norma proyectada, a diferencia de lo que ocurre con el Consejo de Administración y el Consejero-Delegado, que se regulan en los artículos 5 y 6 respectivamente. Por razones de completud de la norma, debería incorporarse un artículo dedicado a su figura y funciones.

- El **artículo 5**, relativo al Consejo de Administración, comienza afirmando que *“el Consejo de Administración, cuya composición se perseguirá que sea paritaria...”*.

Si atendemos a los miembros de este Consejo de Administración, podemos comprobar como todos y cada uno de los cargos son nominales o, si se quiere, natos: una vez que una persona se convierte en titular de un puesto de los que dan lugar a ser miembro de este Consejo, será esa persona y no otra la que se convierta en miembro del Consejo de Administración de la Agencia para la Ciberseguridad; en consecuencia, no es posible, desde la Agencia, perseguir la paridad en la composición del Consejo: si la mayoría de titulares de los cargos que llevan aparejada la participación en este Consejo son, v.gr., hombres, no será posible alterar su composición.

Por otro lado, sería recomendable hacer constar expresamente en este artículo las funciones del Presidente y del Vicepresidente, igual que se hace con las del Consejero Delegado.



Dentro del apartado 3, se recomienda precisar la forma de aplicar el último inciso *“designadas por la persona titular de la consejería respectiva o por quien designe el Consejo de Administración”*, en aras del principio de seguridad jurídica.

En cuanto al apartado 5, pudiera entenderse que las funciones contempladas en los apartados c) (*“aprobar el Plan de difusión, formación y concienciación en materia de ciberseguridad para la Región de Madrid a propuesta del Consejero Delegado”*), h) (*“Aprobar las actividades de difusión, formación y concienciación en materia de ciberseguridad”*) y j) (*“Promover e impulsar las ayudas que fomenten e impulsen el desarrollo e implantación de la ciberseguridad en las empresas y pymes madrileñas”*) desbordan, con su amplia redacción, los márgenes en que la ciberseguridad se entiende integrada en las competencias autonómicas, por lo que se hace necesaria una mayor precisión en su enunciado, en coherencia con lo que venimos señalando en el presente informe.

Esta Consideración tiene carácter esencial

Finalmente, se recomienda unificar la terminología entre la consignada como letra k) y la correlativa del artículo 6.2.j).

- El **artículo 6** regula la figura del Consejero Delegado.

Llama la atención que se atribuya al mismo la representación legal ordinaria de la Agencia, cuando es costumbre atribuir tal función al Presidente del ente en cuestión, que también suele serlo del Consejo de Administración (vid. en este sentido el apartado Siete del artículo 10 de la Ley 7/2005, que regula la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid).

De otra parte, y por lo que respecta a las funciones que se le confieren en el apartado 2, recordamos que las mismas solo pueden ser entendidas en el marco delimitado por las competencias autonómicas en materia de ciberseguridad, por lo que procede nuevamente precisar tal extremo, evitando redacciones genéricas que



puedan inducir a confusión, como es el caso de las funciones descritas en los apartados d) y f).

- El artículo 7 presenta la siguiente redacción:

“1. El personal de la Agencia de Ciberseguridad tendrá naturaleza laboral y se regirá por el convenio colectivo que resulte de aplicación, por la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, por la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid y por la legislación laboral.

2. La Agencia tendrá plena autonomía de gestión de su personal para el más ágil y eficaz cumplimiento de sus fines y objetivos, dentro del marco legislativo y presupuestario aplicable.

3. La contratación del personal se regirá, igualmente, por el convenio colectivo y la normativa laboral que resulte de aplicación. Los procesos selectivos se realizarán mediante convocatoria pública y seguirán en su convocatoria, métodos de selección y procedimiento de resolución, los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como los de publicidad y celeridad”.

En un primer momento, el Anteproyecto preveía que el personal de la Agencia fuese tanto de naturaleza laboral como funcionarial, previsión que, por razones que se desconocen, ha sido suprimida, definiendo la totalidad del personal del nuevo ente como de naturaleza laboral.

En este punto, debemos traer a colación nuevamente el artículo 1.3 del Anteproyecto, el cual –sin perjuicio de las observaciones efectuadas por esta Abogacía- señala que *“la actividad de la Agencia se ajusta, con carácter general, en sus relaciones externas, a las normas del ordenamiento jurídico privado, salvo los actos que implican el ejercicio de potestades administrativas, que se someten al derecho administrativo”*.

El artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en



lo sucesivo, TREBEP), dispone que *“en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”*.

Aunque no existe una definición legal de potestad pública, se suele entender como una prerrogativa o poder exorbitante otorgada, legalmente, al titular de un órgano administrativo, para el cumplimiento de los intereses generales. Por tanto, el ejercicio de la potestad produce efectos jurídicos sobre los administrados, constituyendo, modificando o extinguiendo, relaciones jurídicas de forma unilateral.

Sobre esta reserva de funciones públicas en favor de los funcionarios, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 29 de enero de 2019, haciéndose eco, a su vez, de la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 24 de febrero de 2016, secunda esta idea de que las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales deben corresponder exclusivamente a personal funcionario de acuerdo con la legislación aplicable en materia de función pública (artículo 9.2 del EBEP), añadiendo que *“no basta con que los actos finales sean dictados y firmados por el Presidente de la Agencia (en referencia a la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, cuya modificación estatutaria se impugna) que en este caso correspondería al Viceconsejero u órganos directivos que tienen expresamente atribuida la potestad administrativa, pues esa toma de decisión debe ir precedida de la instrucción de un procedimiento que incumbe exclusivamente a los funcionarios”*.

La Dirección General de Función Pública ha reparado en este aspecto y, así, en el informe de 14 de marzo de 2022 que figura en el expediente remitido señala:

“(…) en cuanto al apartado 1 del artículo 7, en el que se determina el tipo de personal que puede formar parte de la nueva Agencia de Ciberseguridad, cabe señalar que tratándose ésta de un ente de derecho público -conforme se recoge en el propio artículo 1 del proyecto-, de los previstos en el artículo 6 de la Ley 9/1990, de 8 de



noviembre, Reguladora de la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid, es necesario recoger la posibilidad de que también preste sus servicios personal funcionario junto a personal laboral.

En este sentido, cabe recordar que el artículo 9.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), recoge con carácter de norma básica, una reserva de funciones solo para aquella categoría de empleados públicos que sean “funcionarios”, para ejercer las funciones *“que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones públicas en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”*.

En contestación a esta observación la MAIN se limita a indicar: *“No se atiende, el personal de la Agencia de Ciberseguridad se regirá por la legislación laboral y por el convenio colectivo que resulte de aplicación”*.

Consideramos tal respuesta del todo punto insuficiente en aras a garantizar el cumplimiento de la premisa legal contenida en el referido artículo 9.2 del TREBEP.

En definitiva, si bien no cabe apreciar su vulneración en tanto el Anteproyecto no atribuye, de modo expreso, potestades administrativas al personal laboral, tampoco incorpora éste previsión alguna que permita salvaguardar que el desempeño de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas (que el artículo 1.3 del Anteproyecto reconoce a la Agencia) corresponda al personal funcionario.

Deberá, por ello, revisarse este aspecto, de modo que se garantice que, en ningún caso, sea personal laboral el que lleve a cabo el ejercicio de potestades administrativas reservadas legalmente a los funcionarios públicos.

Esta consideración tiene carácter esencial

A título meramente ejemplificativo, puede traerse a colación lo prevenido en el artículo 9.1 de la Ley 15/2017, de 25 de julio, que regula la Agencia de Ciberseguridad



de Cataluña, el cual prescribe: *“El personal de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña se rige por el derecho laboral, sin perjuicio de la adscripción de personal funcionario para el ejercicio de potestades administrativas”*.

- El **artículo 8** dispone lo siguiente:

“El régimen de contratación de la Agencia será el establecido para las Administraciones Públicas en la legislación de contratos del sector público. A estos efectos, la Agencia tiene el carácter de poder adjudicador con la consideración de Administración Pública, en virtud de los apartados 1.j), 2.b) y 3.a) del artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014”.

En este precepto, la referencia hecha al artículo 3.a) de la Ley 9/2017 debe ser sustituida por el artículo 3.d), que es el que se refiere a las *“demás entidades con personalidad jurídica propia distintas de las expresadas en las letras anteriores que hayan sido creadas específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3, bien financien mayoritariamente su actividad; bien controlen su gestión; o bien nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia”*.

- El **artículo 9** se refiere al patrimonio de la Agencia, señalando:

“1. El patrimonio de la Agencia estará constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual le hayan sido atribuidos.

2. El régimen jurídico del patrimonio de la Agencia se adecuará a la legislación básica sobre el patrimonio de las Administraciones Públicas y a la legislación autonómica sobre el patrimonio de la Comunidad de Madrid.



3. Corresponde, en todo caso, a la Agencia la titularidad sobre todo bien afecto o necesario para la prestación de los servicios que tiene encomendados en su ámbito de actuación, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior”.

El artículo 64.1 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid refiere que:

“Los Organismos Autónomos, Entidades de Derecho público y Entes Públicos, además de ostentar la titularidad sobre su patrimonio propio, podrán tener adscritos bienes del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, conforme a lo dispuesto en la presente Ley. Asimismo, el Gobierno, a propuesta del Consejero de Presidencia y Hacienda, podrá transferir a dichos Organismos y Entidades la titularidad de bienes patrimoniales y de dominio público en las condiciones previstas en el artículo 24 y en el apartado 2 del artículo 39.”

En consonancia, el artículo 24.4 de la misma Ley 3/2001 dispone que *“la adscripción transfiere las facultades de uso, administración, conservación y defensa no reservados por la presente Ley a otros órganos, pero nunca su titularidad”*; sin perjuicio de la posibilidad contenida en el apartado 5 del mismo precepto:

“El Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de Hacienda, podrá transferir la titularidad de los bienes y derechos reales de dominio público, de la Administración de la Comunidad de Madrid a sus organismos autónomos, entidades de derecho público y demás entes públicos, cuando resulte necesario para el cumplimiento de sus objetivos. En estos casos, cuando los bienes dejen de ser necesarios para los fines de esas entidades, revertirá a la Administración de la Comunidad de Madrid la titularidad de los mismos”.

A la vista de este artículo, se recomienda explicar en la MAIN la redacción del artículo 9, toda vez que la literalidad actual permitiría entender que cualquier bien adscrito a la Agencia pasa a ser directamente de su titularidad (ex lege y sin intervención del Gobierno), apartándose así del régimen general contenido en la legislación sobre el patrimonio de la Comunidad de Madrid. Se recomienda, por razones de seguridad jurídica, aclarar también en el articulado ese extremo.



- Dentro del **artículo 10.d)**, se desconoce a qué se refiere el texto cuando habla de “conciertos”. Se recomienda su revisión.

- En el **artículo 11**, deberá citarse correctamente la Asamblea de Madrid, conforme a lo expuesto anteriormente.

- La rúbrica del **artículo 12**, así como su contenido, deberá incluir una referencia a la contabilidad pública. De hecho, el Título VI de la Ley 9/1990, que se menciona en su primer apartado, se refiere a la misma.

- Finalmente, observamos que el **artículo 14**, pese a su rúbrica, no aborda una regulación completa de la extinción y disolución de la Agencia, por lo que deberá completarse su regulación. Asimismo, deberá integrarse en un capítulo independiente, conforme a la Directriz 23ª, puesto que no responde a la materia del capítulo en el que se ha insertado.

Por lo que respecta a la **parte final**, en la disposición derogatoria deberá incluirse un título, conforme a la Directriz 38ª.

En adición, no alcanza a comprenderse el sentido del apartado 2 de la disposición final segunda, puesto que las denominaciones de los cargos de los miembros del Consejo de Administración son genéricas, por referencia al ámbito material de la competencia, y no por referencia a una consejería concreta.

Una vez analizado el articulado, debemos, en último término, recomendar una revisión del texto, que adolece de erratas. Así, por ejemplo:



.- Dentro de la Exposición de Motivos, el último párrafo del primer apartado debe citar correctamente la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

.- En el artículo 1.1, donde dice “*en los sucesivo*”, debe decir “*en lo sucesivo*”.

.- Existen incoherencias en cuanto a la forma de citar ciertos órganos: así, en ocasiones se habla de la consejería competente en materia de hacienda, mientras que en otras, se dice consejería competente en materia de Hacienda, y en otras, Consejería competente en materia de hacienda. Asimismo, a veces se habla del Consejero-Delegado, otras de Consejero Delegado y otras de consejero delegado; en el artículo 5.1.d), debe decirse “*secretaria general técnica*”.

.- En la práctica totalidad del texto no se incluye espacios después de enumeraciones; sin embargo, dicho espacio sí se ha incorporado en la enumeración de las funciones del Consejero Delegado que se realiza por el artículo 6.

.- Deberá unificarse el espaciado entre párrafos a continuación de cada punto y aparte.

.- En la disposición derogatoria única, falta un punto al final de la frase.

.- Dentro de la disposición final segunda, el apartado 1 debe señalar que “se habilita al Gobierno de la Comunidad de Madrid **para** adoptar...”.

.- La denominación de los artículos deberá concluir con un punto, conforme a la Directriz 29ª.

.- De acuerdo con la Directriz 32ª, las enumeraciones no deben ir sangradas, sino que tendrán el mismo margen que el resto del texto.



En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Anteproyecto de Ley merece el parecer favorable de esta Abogacía General, sin perjuicio de las consideraciones de carácter esencial y demás observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma
**La Letrada-Jefe en la Consejería de
Administración Local y Digitalización**

Cristina Recarte LLorens

CONFORME

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
CONSEJERÍA DE ADMINISTRACION LOCAL Y DIGITALIZACIÓN**