

A.G.: 39/2026

S.G.C.: 81/2026

S.J.C.D: 28/2026

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, cursada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, en relación con el ***“ANTEPROYECTO DE LEY DE LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID”***.

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto por el 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 Digitalización ha dirigido a esta Abogacía General una petición de informe en relación con el anteproyecto de ley referenciado.

A la citada petición le acompaña la siguiente documentación:

- Certificado de la Secretaria del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 26 de noviembre de 2025, de la sesión del Consejo de Gobierno de la misma fecha, en la que se autoriza, a la Consejería de Digitalización, la publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, de la consulta pública relativa al



anteproyecto de ley de la Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid.

- Resolución del Director General de Estrategia Digital por la que se acuerda la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de ley de la administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid, de 11 de noviembre de 2025.
- Memoria de la Viceconsejería de Digitalización, de 11 de noviembre de 2025.
- Informe 11/2026 de coordinación y calidad normativa sobre el anteproyecto de ley de la administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid realizado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, el 2 de marzo de 2026.
- Informe 11/2026 (complementario) de coordinación y calidad normativa sobre el anteproyecto de ley de la administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid realizado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, el 4 de marzo de 2026.
- Informe de impacto por razón de género elaborado el 16 de febrero de 2026 por la Dirección General de la Mujer (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado el 11 de febrero de 2026, por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales).
- Requerimiento de información de la Dirección General de Economía e Industria, Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, relativo a la, solicitud de informe de impacto económico y regulatorio, de 16 de febrero de 2026, firmado por la Subdirectora General de Defensa de la Competencia y Unidad de Mercado.
- Respuesta al requerimiento de información relativo a la solicitud de informe de impacto económico y regulatorio de la Dirección General de Estrategia Digital Consejería de Digitalización, de 3 de marzo de 2026.



- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte de 18 de febrero de 2026 por el que se adjunta el informe de observaciones al borrador de anteproyecto de ley de la administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid, emitido por la Subdirección General de Archivos y Gestión Documental de la Dirección General de Patrimonio Cultural y Oficina del Español, de 16 de febrero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 5 de marzo de 2026.
- Informe de la Dirección General de Función Pública, de 20 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Comercio, Consumo y Servicios, Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 18 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Economía e Industria, de 18 de febrero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 24 de febrero de 2026.
- Oficio de la Subdirectora General de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo, por delegación de firma de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 25 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 19 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Servicios Sociales e Integración, Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 20 de febrero de 2026.
- Informe de la Delegación de Protección de Datos, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 24 de febrero de 2026.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 19 de febrero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Canal de Isabel II, Sociedad Anónima, M.P., de 18 de febrero de 2026.



- Informe de la Delegación de Protección de Datos, de la Consejería de Medio Ambiente Agricultura e Interior, de 18 de febrero de 2026.
- Oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 23 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia (Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local), de 19 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Reequilibrio Territorial (Consejería De Presidencia, Justicia y Administración Local), de 16 de febrero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 20 de febrero de 2026.
- Nota interna de la Dirección General de Investigación y Docencia, (Consejería de Sanidad), de 18 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Salud Pública, (Consejería de Sanidad), de 19 de febrero de 2026.
- Nota interna de la Dirección General Asistencial del Servicio Madrileño de Salud (Consejería de Sanidad), de 19 de febrero de 2026.
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 20 de febrero de 2026.
- Informe del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de 23 de febrero de 2026.
- Documento del Consejo Asesor de Transformación Digital denominado: “*Resumen consolidado de la revisión de las empresas del Consejo “anteproyecto de ley de la administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid”*”; junto con el certificado sobre la sesión plenaria celebrada el día 6 de marzo de 2026, con el objeto de debatir el texto del Proyecto de Ley de Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid, emitido por la Secretaria del Consejo Asesor de Transformación Digital de la Comunidad de Madrid, el 5 de mayo de 2026.



- Documento de la Agencia de Ciberseguridad denominado *“Informe de adecuación sobre el Borrador del Anteproyecto de Ley de Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid”*; junto con el certificado de la Secretaria del Consejo de Administración de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad De Madrid que expresa que *“en la sesión del Consejo de Administración de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid, celebrado el día 27 de febrero de 2026, se aprobó por mayoría de sus miembros el informe preceptivo al anteproyecto de ley de administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.4.f) de la Ley 14/2023, de 20 de diciembre, por la que se crea la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid, informe que se adjunta a la presente certificación”*, emitido el 3 de marzo de 2026.
- Documento de la Oficina Técnica de Impulso de la Inteligencia Artificial. Consejería de Digitalización denominado *“Informe de adecuación sobre el Borrador del Anteproyecto de Ley de la Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid”*; junto con la nota interna del Director General e Estrategia Digital, por la que *“se remite informe por parte de la Oficina Técnica de Impulso a la IA, tras su aprobación en la reunión del 6 de marzo de 2026”*, de fecha 9 de marzo de 2026.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos, (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 26 de febrero de 2026.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos, (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 6 de mayo de 2026.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 4 de marzo de 2026.
- Informe de respuesta a las observaciones formuladas por la Dirección General de Presupuestos al anteproyecto de ley de administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid emitido por la Dirección General de Estrategia Digital, Consejería de Digitalización con fecha de 11 de mayo de 2026.
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 22 de mayo de 2026.



- Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Economía, Hacienda y Empleo), de 27 de mayo de 2026.
- Resolución de la Dirección General de Estrategia Digital por la que se acuerda someter a audiencia e información públicas el anteproyecto de ley de la administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid, de 29 de mayo de 2026.
- Escrito de alegaciones presentados por las siguientes entidades:
 - o Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública, el 19 de junio de 2026.
 - o D. Antonio de Padua Castillo, el 19 de junio de 2026.
 - o Asociación Madrileña de Organizaciones de Atención a Personas con Parálisis Cerebral y afines, s.e.u.o., doc. sin firma.
 - o Dirección General de Organización, Régimen Jurídico y Calidad Regulatoria, del Ayuntamiento de Madrid, el 19 de junio de 2026.
 - o Comisiones Obreras de Madrid, el 19 de junio de 2026.
 - o Confederación Empresarial de Madrid-CEOE, el 19 de junio de 2026
 - o Colegio profesional de logopedas de la Comunidad de Madrid, el 11 de junio de 2026
 - o Marea Deliberativa, el 18 de junio de 2026.
- Diversas versiones de la Memoria del análisis de impacto normativo suscritas por el Director General de Estrategia Digital (Consejería de Digitalización) de fechas 10 de febrero, 11, 18 y 29 de mayo y de 25 de junio de 2026.
- Diversas versiones de anteproyecto de ley (de 10 de febrero, 18 de mayo, versión para información pública) con una versión final, tras el periodo de información pública, sometido a informe de esta Abogacía General.
- Informe de tramitación y legalidad elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, el 23 de junio de 2026.



CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- FINALIDAD Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

El anteproyecto de ley sometido a informe tiene por objeto, como se recoge en la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN, *“establecer un marco jurídico integral y sistemático para la transformación digital de la Comunidad de Madrid, incorporando de forma ordenada, segura y responsable el uso de tecnologías digitales y de inteligencia artificial en la prestación de los servicios públicos”*.

Señala, como objetivos que se persiguen:

- Garantizar una Administración plenamente digital, interoperable y orientada al ciudadano.
- Reconocer el dato como activo estratégico institucional, promoviendo su gestión unificada y su compartición para fines de interés público.
- Establecer un marco de uso responsable, transparente y controlado de la inteligencia artificial en el sector público autonómico.
- Reducir cargas administrativas y mejorar la eficiencia en la tramitación de procedimientos.
- Reforzar los derechos digitales de la ciudadanía, especialmente en relación con la automatización de decisiones administrativas.
- Asegurar la alineación con el marco normativo europeo y estatal, en particular con el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial y la normativa sobre administración electrónica.

El texto proyectado se compone de una exposición de motivos y una parte dispositiva estructurada en un título preliminar y cinco títulos, integrada por cincuenta y un artículos. Se completa con una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.



SEGUNDA.- ÁMBITO COMPETENCIAL Y RANGO NORMATIVO

La Constitución Española, en su artículo 149.1.29ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública. 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). Ahora bien, como estableció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 142/2018, de 20 de diciembre, la ciberseguridad no es un concepto reconducible a un único título competencial: puede identificarse con la seguridad pública cuando se trata de la protección de las redes e infraestructuras de telecomunicaciones, pero también puede proyectarse sobre la administración electrónica, que abarca la organización de medios y previsiones de protección de la Administración y, por extensión, la protección de los derechos de los ciudadanos cuando se relacionan con ella por medios electrónicos.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Tribunal Constitucional llevó a cabo un análisis más profundo sobre el alcance de esta competencia estatal en su Sentencia 142/2018, de 20 de diciembre, dictada en relación con la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, en la que concluyó 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)”*.

Sin embargo, matizó 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”.

Sobre la base de lo expuesto, descartó la inconstitucionalidad de aquellos preceptos de la ley catalana cuya finalidad fuese la adopción de medidas de autoprotección de sus infraestructuras, 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.

De este modo, cabe afirmar la potestad de la Comunidad de Madrid para aprobar el anteproyecto sometido a informe con fundamento en las siguientes competencias consagradas en su Estatuto de Autonomía: organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 26.1.1); procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 26.1.3); fomento del desarrollo económico (art. 26.1.17); cultura e investigación científica y técnica (art. 26.1.20) y desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de su Administración pública (art. 27.1.2). Cumples 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).

Lo anterior, en todo caso, se entiende sin perjuicio de la normativa dictada por la Unión Europea al amparo del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Singularmente, en el ámbito que nos ocupa, debe tenerse en cuenta el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 300/2008, (UE) nº 167/2013, (UE) nº 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial -en adelante RIA-), cuyo objetivo



principal consiste en *“mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial (IA) centrada en el ser humano y fiable, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales consagrados en la Carta, incluidos la democracia, el Estado de Derecho y la protección del medio ambiente, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA (en lo sucesivo, «sistemas de IA») en la Unión así como prestar apoyo a la innovación”* (art. 1.1).

TERCERA.- TRAMITACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY

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

En consecuencia, en esta materia ha de atenderse a lo previsto en la normativa interna de la Comunidad de Madrid, que viene constituida, fundamentalmente, por el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019) y por 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).

2. Desde el punto de vista competencial, el artículo 31 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (Ley 1/1983) atribuye a los consejeros la competencia para proponer y presentar al Consejo de Gobierno los anteproyectos de ley relativos a las cuestiones atribuidas a su consejería. El anteproyecto que se somete a informe debe ser considerado incluido primordialmente en la materia de



digitalización, lo que justifica la competencia del titular de la Consejería de Digitalización en orden a su proposición al Consejo de Gobierno.

A su vez, la competencia para aprobar el anteproyecto de ley en orden a su remisión a la Asamblea de Madrid corresponde al Consejo de Gobierno, a tenor de lo previsto en el artículo 21.d) de la Ley 1/1983, en relación con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones.

3. El artículo 3.1 del Decreto 52/2021 prevé la aprobación de un Plan Normativo por el Consejo de Gobierno durante el primer año de cada legislatura, sin perjuicio de su actualización posterior, que será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. En su caso, la falta de inclusión de determinada disposición en el Plan Normativo requiere justificar este hecho en la MAIN. Así lo exigen los artículos 3.2 y 6.1.g) de dicha disposición reglamentaria.

En el caso concreto, el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 20 de diciembre de 2023, por el que se aprueba el Plan Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), no recoge la disposición actualmente proyectada entre las iniciativas legislativas en materias de competencia de la Consejería de Digitalización.

La MAIN, en su versión más actualizada, señala en su apartado 8 lo siguiente:

“Este proyecto no está incluido en el Plan normativo de la Comunidad de Madrid para la XIII Legislatura (2023-2027), aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 20 de diciembre de 2023, porque la propuesta para su tramitación ha sido en fecha posterior a la aprobación de este plan. Ahora bien, y no obstante lo anterior, el artículo 3.3. del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, posibilita la tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan, siempre que se justifique su necesidad en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo, como sucede en el presente caso.



A estos efectos señala, expresamente, el apartado 2 que:

“La Comunidad de Madrid ha experimentado en los últimos años un notable avance en la digitalización de sus servicios públicos. No obstante, la experiencia acumulada en la implantación de servicios digitales y proyectos de inteligencia artificial ha puesto de manifiesto una serie de limitaciones del marco actual:

- *Fragmentación en la gestión de los datos, organizados principalmente por centros directivos, con soluciones tecnológicas heterogéneas y una gestión de los datos y sistemas mayoritariamente organizada por silos administrativos*
 - *Ausencia de una gobernanza transversal que facilite proyectos interdepartamentales.*
 - *Riesgos jurídicos y reputacionales asociados al uso de sistemas automatizados sin un marco normativo específico.*
 - *Dificultades para escalar proyectos de inteligencia artificial más allá de iniciativas piloto.*
 - *Necesidad de reforzar los derechos de la ciudadanía ante la automatización administrativa.*
- Estas limitaciones no pueden resolverse únicamente mediante medidas técnicas o reglamentarias, sino que requieren una respuesta normativa de rango legal. La creciente incorporación de tecnologías avanzadas, especialmente de inteligencia artificial, hace necesario dotarse de un marco legal específico que permita:*
- *Superar la fragmentación organizativa y tecnológica.*
 - *Garantizar la seguridad jurídica en el uso de sistemas automatizados.*
 - *Establecer criterios comunes de gobernanza, interoperabilidad y control.*
 - *Preparar a la Administración para un modelo de servicios públicos más proactivo y personalizado.*

El anteproyecto responde a esta necesidad (...).”

4. El artículo 60 de la Ley 10/2019 contempla que, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley, se sustancie una consulta pública en el espacio web habilitado para ello, que sirva para instrumentar el derecho de los ciudadanos a participar y colaborar en su elaboración.

Con base en lo anterior, la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN justifica la realización del trámite de consulta pública durante el plazo de quince días hábiles contados a partir del



siguiente al de su publicación en el Portal de Transparencia (desde el 27 de noviembre de 2025 hasta el 20 de diciembre de 2025).

5. El artículo 7.1 del Decreto 52/2021 impone, en lo relativo a la tramitación de los *“anteproyectos de ley, de proyectos de decreto legislativo y de reglamentos ejecutivos con un impacto relevante de carácter económico, presupuestario, social, sobre cargas administrativas o cualquier otro”*, la elaboración de una MAIN extendida.

Conviene significar que el expediente administrativo remitido a este Servicio Jurídico integra varias versiones de la MAIN, la última suscrita por el Director General de Estrategia Digital de la Consejería de digitalización, el 18 de mayo de 2026, dando cumplimiento con ello al deber de actualización de dicho instrumento, como viene exigiendo la Comisión Jurídica Asesora (por todos, en sus dictámenes 8/2021, de 12 de enero; 633/2023, de 29 de noviembre; 535/2024, de 12 de septiembre, y 30/2026, de 21 de enero).

Además, el artículo 7.4.e) del Decreto 52/2021 exige que la MAIN extendida incorpore una referencia a la evaluación *ex post* del anteproyecto, *“que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas por parte de la consejería competente, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3”*.

La MAIN especifica en su apartado 9 que *“No se considera necesario someter la norma a una evaluación posterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4.e), puesto en relación con los artículos 3.3, 3.4 y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo. El anteproyecto prevé mecanismos de seguimiento y evaluación de su aplicación, que permitirán valorar periódicamente su eficacia y adecuación, así como introducir las mejoras necesarias mediante desarrollo reglamentario o futuras modificaciones normativas especialmente en términos de reducción de cargas, calidad de servicios digitales y garantías en el uso de IA”*.

Sin embargo, debe advertirse que los apartados 4 y 5 del artículo 3 del Decreto 52/2021 han sido recientemente modificados por el Decreto 58/2026, de 10 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 52/2021, para desarrollar la evaluación *ex post*



e incorporar un procedimiento especial para la tramitación de determinados anteproyectos de ley, al tiempo que su disposición transitoria primera determina expresamente que *“Las normas que se encuentren en tramitación a la entrada en vigor de este decreto deberán someterse necesariamente a evaluación ex post cada cuatro años a contar desde su entrada en vigor, para lo cual deberá actualizarse la MAIN a efectos de incluir la forma y términos en que se llevará a cabo, con sujeción a lo señalado en los apartados 4 y 5 del artículo 3”*. En consecuencia, debe modificarse la MAIN y contemplar la evaluación *ex post* en los términos expuestos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

6. El Decreto 52/2021, en su artículo 8.1, prevé que, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, el centro directivo proponente recabe los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como los estudios y consultas que estime convenientes, en este último caso de modo justificado.

Con base en dicha obligación, se han recabado los informes previstos en el antecedente de hecho único, así como los informes facultativos que se mencionan. Las alegaciones realizadas han sido estudiadas y consideradas en los términos que se recogen en la MAIN.

Se solicitó informe facultativo a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid. Este informe, según se indica, no ha sido remitido.

7. El anteproyecto ha sido sometido a los trámites de audiencia e información pública entre los días 1 y 19 de junio de 2026, conforme a lo previsto en el artículo 105.c) CE en relación con los artículos 60.3 de Ley 10/2019 y 9 del Decreto 52/2021, que solo permite prescindir de tales trámites cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando razones graves de interés público lo justifiquen.

Se realizaron alegaciones el Colegio Profesional de Logopedas de la Comunidad de Madrid, la Asociación Marea Colaborativa, la Confederación Empresarial de Madrid- CEIM,



ASPACE Madrid, Antonio Castillo, Archiveros Españoles de la Función Pública y Comisiones Obreras de Madrid. Las alegaciones realizadas han sido estudiadas y consideradas en los términos que se recogen en la MAIN, lo que sirve para poner de manifiesto que no se ha procedido a un simple cumplimiento testimonial del trámite, sino que este ha podido servir de forma efectiva a la finalidad a la que está orientado.

8. Finalmente, en aplicación del artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha recabado el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, después de realizado los trámites de audiencia e información pública y con carácter previo a la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

CUARTA.- ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

El anteproyecto consta de una parte expositiva y una parte dispositiva estructurada en un título preliminar y cinco títulos, e integrada por cincuenta y un artículos. Asimismo, consta de una parte final, integrada por una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Deben realizarse distintas consideraciones en relación con su contenido, incluyendo algunas observaciones generales de carácter previo:

- (i) En primer lugar, debe señalarse que numerosos preceptos del anteproyecto o partes de los mismos no llegan a contener un mandato jurídico obligatorio, o simplemente se refieren a eventuales obligaciones futuras. Integran, por su redacción, unas normas denominadas, en la terminología anglosajona, como *soft law*, caracterizadas por no establecer requisitos imperativos ni reglas de actuación, sino meras orientaciones. Tienen, en definitiva, un contenido meramente programático. Si bien esta técnica normativa no determina, por sí sola, la invalidez de la norma, sí compromete su eficacia jurídica y la seguridad jurídica que exige el artículo 9.3 CE.



- (ii) Del mismo modo, existen otros preceptos que se caracterizan por el empleo de la técnica como *lex repetita*, cuyo empleo debe realizarse en los términos y con los límites puestos de manifiesto por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sintetizada en su Sentencia 76/2024, de 8 de mayo:

“La doctrina constitucional de la *lex repetita* distingue dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita, que han quedado expuestos en la STC 65/2020, de 18 de junio, FJ 8.D). a):

i. En el primer supuesto, en el que la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, «la falta de habilitación autonómica debe conducirnos», como regla general, «a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, salvo supuestos excepcionales, como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo», sobre repetición de normas estatales procesales [artículo 149.1.6.ª CE; por todas, SSTC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 6.a)].

Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que en virtud de la doctrina sobre la *lex repetita* al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. «Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2]. Así lo ha declarado este tribunal en materias de inequívoca competencia exclusiva estatal: (i) sobre legislación civil (artículo 149.1.6.ª CE), tanto en supuestos en que las comunidades autónomas carecen de Derecho civil foral [SSTC 150/1998, de 2 de julio, FJ 4, o 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10.d)] como en supuestos relativos a las materias que «en todo caso» competen en exclusiva al Estado [SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 19; 14/1986, de 31 de enero, FFJJ 5 y 6, y 61/1992, de 23



de abril, FJ 4.b)]; (ii) sobre legislación penal del artículo 149.1.6.^a CE (STC 162/1996, de 17 de octubre, FJ 3); (iii) sobre legislación laboral del artículo 149.1.7 CE (STC 159/2016, de 22 de septiembre, FFJJ 3 y 4); y (iv) sobre seguridad pública del artículo 149.1.29.^a CE (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5).

ii. El segundo supuesto de lex repetita que distingue la doctrina constitucional (STC 341/2005, FJ 9) se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la comunidad autónoma, generalmente preceptos básicos estatales reproducidos por normas autonómicas. En este supuesto «la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto» (FJ 9). Así, según sintetiza la STC 51/2019, tal reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la comunidad autónoma en ejercicio de sus competencias propias y que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma [FJ 6.a)]” (el subrayado es nuestro).

A ello se añade, en el caso que nos ocupa, la existencia de diversos reglamentos de la Unión Europea que resultan de aplicación directa y respecto de los que rige el principio de primacía, desplazando de su aplicación el ordenamiento jurídico interno, que no puede proceder a reproducirlos ni contravenirlos o alterar sus términos.

- (iii) Cabe reprochar, asimismo, cierta imprecisión terminológica a lo largo del texto, ocasionada tanto por la inconsistencia en el uso de los términos que se emplean en distintos puntos del articulado como por una redacción excesivamente ornamentada, impropia de un texto normativo y que conduce a ciertas imprecisiones, llegando a emplear como aparentes sinónimos palabras que poseen distinto alcance legal.

Como muestra del empleo inconsistente de algunos términos, baste detenernos en el relativo a los ciudadanos, que en ocasiones son designados como “interesados” (arts.



4.f), 5.c), 15.2, 17.2, 21.1.a), 23.2, 27.2 y 27.3, 29.2 y 34), otras veces como “*personas*” (arts. 3.k), 4.b) y g), 13, 14.1 y 2, 25.3, 28.2 y 4, 31, 40.3 y 45.1), otras como “*personas interesadas*” (arts. 29.2.a) y 32), otras como “*personas y entidades interesadas*” (arts. 11.2.d), 11.4, 14.3, 17.1 y 21.1), otras como “*personas y entidades*” (art. 36.3) y otras como “*sujetos interesados*” (art. 5.b). Salvo en determinadas ocasiones en que puede resultar adecuado el sustantivo “*personas*”, se recomienda unificar con carácter general la terminología, refiriéndose a “*los interesados*”, en consonancia con el artículo 4 de la Ley 39/2015, eliminando las restantes referencias a las “*personas interesadas*”, “*personas y entidades interesadas*”, “*personas y entidades*” o “*sujetos interesados*”.

- (iv) Para concluir, debe advertirse de la existencia, a nivel estatal, de un «Proyecto de Ley Orgánica para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial», que actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria, habiéndose publicado el texto inicial en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados núm. 97-1, de 12 de junio de 2026.

Una vez realizadas las anteriores observaciones y advertencias generales, procede abordar el análisis del articulado, centrándonos exclusivamente en aquellos aspectos que resulten merecedores de alguna observación de índole jurídica.

Comenzando por el **título preliminar**, consta de dos capítulos, el primero de los cuales contiene una serie de disposiciones generales, en tanto que el segundo es de carácter organizativo.

Respecto del **artículo 2**, comienza su apartado 1 declarando aplicable la norma a “*la Administración de la Comunidad de Madrid y a los organismos públicos vinculados o dependientes*”. Cabe apreciar que este ámbito se ha visto reducido desde la versión inicial del anteproyecto, que se extendía “*a todas las entidades integrantes del sector público de la Comunidad de Madrid*”, admitiéndose así las observaciones formuladas, entre otros, por Canal de Isabel II en su informe de 18 de febrero de 2026.



Ratifica la MAIN a este respecto, en su respuesta a las observaciones de la Dirección General de Presupuestos, que se ha modificado el ámbito subjetivo de aplicación del anteproyecto, precisando que *“la definición del ámbito de aplicación subjetivo es una decisión operativa tomada desde una concepción de la política pública de digitalización, que se centra en la prestación de servicios públicos por la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos públicos”*, a lo que no procede formular objeción. En todo caso, y en consonancia con lo anterior, deben revisarse los objetivos perseguidos por el anteproyecto, según se encuentran reflejados en la MAIN, pues en los mismos se continúa aludiendo a la voluntad de *“Establecer un marco de uso responsable, transparente y controlado de la inteligencia artificial en el sector público autonómico”*, lo que debe adaptarse a la modificación efectuada.

El **artículo 3** contiene un catálogo de definiciones, si bien varias de ellas resultan prescindibles por venir referidas a conceptos que no vuelven a figurar en el articulado; otras podrían trasladarse a los artículos o capítulos concretos en que se regulan los aspectos que definen y, finalmente, otras definen conceptos ya regulados en normas estatales o autonómicas, debiendo acompasarse en algunos casos. Realizada dicha advertencia general, consideramos conveniente entrar en el examen pormenorizado de cada una de ellas:

- a) La capacitación digital universal tiene su regulación específica en el artículo 44 del anteproyecto, por lo que podría igualmente incluirse al comienzo del mismo, siendo ambas opciones válidas. Téngase en cuenta que la inclusión de un catálogo de definiciones en una norma resulta potestativa, atendiendo a las Directrices de Técnica Normativa de la Comunidad de Madrid (en particular, directrices 22 y 23) y, tratándose de un concepto que no se reitera en diversos puntos del texto, sino en un precepto concreto del mismo, puede resultar más comprensible y sencillo que se regule de forma íntegra en él.
- b) Lo mismo sucede con la Cuenta Digital, que se regula en el artículo 29 del anteproyecto. En este caso, nos remitimos al comentario a dicho precepto, en el que reflejamos la necesidad de aclarar la naturaleza de esta herramienta y, en particular, si se trata del área personalizada de la sede electrónica a que se refiere el artículo 8 del Real Decreto



203/2021 -como sucede con la Carpeta Ciudadana en el ámbito de la Administración General del Estado- o es un instrumento diferente.

- c) La definición de datos neuronales resulta extraña y prescindible, toda vez que no se regulan tales datos en el anteproyecto y la única mención adicional a los mismos se realiza de forma tangencial en el artículo 5.d), al establecer la obligación de garantizar la privacidad de todos los datos y, en particular, de los neuronales y biométricos, lo que la hace innecesaria y aconseja su eliminación.
- d) El gobierno del dato se regula en el artículo 16, por lo que podría integrarse en el mismo.
- e) La definición de la inteligencia artificial fiable no resulta precisa, al conceptualarla como aquella *“que respeta los principios basados en valores de la Unión Europea conforme a lo descrito en esta ley y el resto de la normativa de inteligencia artificial aplicable”*. A estos efectos, el artículo 1.1 del RIA dispone que *“El objetivo del presente Reglamento es mejorar el funcionamiento del mercado interior y promover la adopción de una inteligencia artificial (IA) centrada en el ser humano y fiable”*, por lo que no es inteligencia artificial fiable la que respeta los principios y valores de la Unión Europea, como se asevera en la definición proporcionada, sino la que cumple con los requisitos establecidos al efecto en la normativa de la Unión Europea y demás legislación aplicable. Aunque, en puridad, se trata de una definición que no es necesaria, toda vez que la condición de fiable ya viene dada por el RIA, si se quiere mantener, debe modificarse en los términos expuestos.
- f) La inteligencia artificial generativa no vuelve a mencionarse en el anteproyecto y, además, la definición dada reproduce parcialmente el considerando 99 del RIA, cuando afirma que *“Los grandes modelos de IA generativa son un ejemplo típico de un modelo de IA de uso general, ya que permiten la generación flexible de contenidos, por ejemplo, en formato de texto, audio, imágenes o vídeo, que pueden adaptarse fácilmente a una amplia gama de tareas diferenciadas”*.
- g) Lo mismo sucede con el sistema agéntico de inteligencia artificial, que no se regula ni se vuelve a mencionar en todo el texto, por lo que carece de sentido su inclusión.



- h) Seguidamente se definen los “*sistemas de identificación*”, si bien deberían referirse específicamente, dentro de estos, a los “*sistemas de identificación electrónica*”. En todo caso, estos sistemas de identificación electrónica ya se encuentran definidos en el artículo 3.4) del Reglamento (UE) nº 910/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE, y regulados tanto en este como en la Ley 39/2015 y el Real Decreto 203/2021, como tendremos ocasión de analizar con ocasión del examen de los artículos 31 y 32 del anteproyecto.
- i) La definición de sistema de inteligencia artificial reproduce la del artículo 3 del RIA, por lo que resulta innecesaria. De mantenerse, esta reproducción es únicamente admisible siempre que se realice mediante remisión expresa al reglamento europeo. Sirva como ejemplo, a estos efectos, el artículo 48 de la Ley gallega 5/2025, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, cuyo apartado Dos modificó varias definiciones de su Ley 2/2025, de 2 de abril, para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia, para incluir esta clase de remisiones.
- j) Los servicios de interoperabilidad reproducen la definición contenida en el anexo del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (en lo sucesivo, ENI), lo que no resulta procedente. Además, se trata de un concepto que solamente vuelve a citarse en el artículo 15.4 y cuya regulación corresponde a la normativa europea (Reglamento (UE) nº 910/2014) y estatal (Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público -en adelante, Ley 40/2015- y ENI).
- k) La definición de servicios públicos digitales no resulta precisa. Por un lado, el adjetivo “*intensivo*” descartaría cualquier otro servicio que se prestase a través de tecnologías de la información y la comunicación, pero que no realizase ese empleo intensivo, lo que no parece correcto. Por otro lado, el inciso final “*para facilitar la prestación eficiente, accesible y segura de servicios a las personas*” no es una característica definitoria de los servicios



públicos digitales, sino un objetivo o finalidad que deben perseguir, por lo que no debe formar parte de su concepto.

- l) El sistema único de registro tiene su regulación específica en el artículo 35 del anteproyecto, por lo que resulta innecesaria. Tampoco se ajusta plenamente a la normativa básica estatal, por cuanto que los registros autonómicos han de admitir escritos dirigidos a otras Administraciones públicas y no solo a la Comunidad de Madrid, *ex* artículos 16.4 de la Ley 39/2015 y 37.3 del Real Decreto 203/2021. Y el inciso final “*a fin de hacer efectivo el principio de proximidad*” contraviene lo anterior y resulta impropio de una definición.
- m) Por último, la trazabilidad se define en el anexo IV del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) de forma distinta, lo que aboca nuevamente a su eliminación.

Atendiendo a lo expuesto, y toda vez que la mayoría de definiciones son innecesarias y muchas de ellas incorrectas o ya reguladas en normas estatales o europeas, se recomienda la eliminación de este artículo. En caso contrario, deben adaptarse todas ellas a las observaciones expuestas.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 4** contempla una serie de fines, a algunos de los cuales les resulta predicable la observación general por la que advertimos del carácter excesivamente florido y, en ocasiones, poco preciso, de la redacción empleada. Esta característica se hace especialmente acusada en algunos apartados, como sucede con la letra h), por lo que convendría aligerar sus enunciados.

Al margen de dicha consideración general, cabe realizar las siguientes recomendaciones en relación con alguno de esos fines:



- En la letra c), cuando se alude a la Comunidad de Madrid, convendría precisar que se refiere a la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos públicos, a fin de que quede circunscrita al ámbito de las competencias autonómicas de autoorganización, sin interferir con el sistema de gobernanza establecido por el RIA y demás normativa europea y estatal que pudiera dictarse. A tal efecto, se propone la siguiente redacción: *“Establecer un modelo de gobierno de la inteligencia artificial en la Administración Comunidad de Madrid y sus organismos públicos, en el marco de lo dispuesto en la normativa estatal y de la Unión Europea aplicable”*.
- En la letra g), se sugiere sustituir el término *“adquisición”* por *“implantación”*, pues el anteproyecto no regula la compra de sistemas de inteligencia artificial, que habrá de ajustarse a la legislación de contratación del sector público y demás normativa aplicable.
- En la letra h), se recomienda suprimir o revisar el inciso *“sin necesidad de solicitarla”*.
- En la letra i), no resulta afortunada la referencia a la puesta en marcha de soluciones digitales *“que posibiliten el gobierno y la calidad del dato”*, pues de ello parecería inferirse que hasta el momento no ha existido dicho gobierno del dato. Convendría sustituirlo por una alusión a *“que coadyuven al mejor gobierno y calidad del dato”*.
- En la letra k), se sugiere suprimir la segunda frase de este apartado (*“La reutilización de datos se llevará a cabo de conformidad con la legislación en materia de protección de datos”*), toda vez que ni enuncia propiamente un fin, ni es precisa, pues la reutilización no solo se realizará de conformidad con la normativa de protección de datos, sino también con la normativa básica reguladora de esa materia a la que haremos alusión con ocasión del análisis de los artículos 15 y 16 del anteproyecto. En cambio, en la primera frase de esta letra k), sí debería precisarse que el uso compartido de los datos se realizará en el marco de la normativa de protección de datos.



Los **artículos 7, 8 y 9** crean, respectivamente, la Oficina para el Impulso de la Inteligencia Artificial, el Consejo para la Inteligencia Artificial y el Comité de Ética en Inteligencia Artificial.

La creación de estos órganos exige el cumplimiento de los requisitos del artículo 5.3 de la Ley 40/2015, de carácter básico: determinación de su forma de integración y dependencia jerárquica, delimitación de funciones y competencias, y dotación presupuestaria. El anteproyecto no satisface plenamente todos estos requisitos respecto de ninguno de ellos, pues, en el caso de la Oficina para el Impulso de la Inteligencia Artificial no se determina su naturaleza jurídica ni su adscripción orgánica, mientras que en los otros dos órganos no se regulan sus funciones con la precisión necesaria.

Específicamente, en lo que respecta a la Oficina para el Impulso de la Inteligencia Artificial, las funciones previstas en sus apartados d) y e) —evaluación de sistemas de IA y emisión de informes sobre su implantación—, deben cohonestarse con el sistema de gobernanza del RIA y con las competencias que corresponderán a las autoridades nacionales de vigilancia de mercado a que se refiere su artículo 70, por lo que convendría precisar si se le atribuye tal condición o si sus potestades se circunscriben al ámbito interno de la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos públicos.

En el caso del Comité de Ética, deberá aclararse si las “*evaluaciones de impacto algorítmico*” que se le atribuyen coinciden con las evaluaciones de impacto relativas a los derechos fundamentales para los sistemas de alto riesgo que se contemplan en el artículo 27 del RIA y que el artículo 7.d) del anteproyecto excluye de las funciones de la Oficina para el Impulso de la Inteligencia Artificial, o se trata de otro tipo de evaluación; y, en este último caso, quién desarrollará estas.

Estas consideraciones tienen carácter esencial.



En el **artículo 11** se sugiere la supresión de su inciso final *“promoviendo así un uso responsable, útil y transparente de los datos”*, pues no guarda relación con el restante contenido del precepto y puede generar dudas sobre su alcance.

El **título I** lleva por rúbrica la de *“Servicios públicos digitales”*, estando conformado por dos capítulos, respectivamente referidos a la prestación de servicios públicos digitales y a la inteligencia artificial en los servicios públicos.

El **artículo 13** incorpora un apartado 4 cuya primera frase (*“La Comunidad de Madrid deberá aplicar procedimientos simplificados y automatizados, con el objetivo de reducir los tiempos de tramitación”*), en la forma imperativa en que se encuentra redactada, no se acomoda a la normativa básica estatal. Debería sustituirse por otras fórmulas, como *“podrá aplicar”* o *“promoverá la aplicación”*.

Como tendremos ocasión de examinar más adelante, la actuación administrativa automatizada se regula en el artículo 41 de la Ley 40/2015, cuyo apartado 2 condiciona su uso a que *“En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”*. De este modo, no resulta posible prever una automatización general de los procedimientos, como hace el precepto que examinamos, sino que debe regularse respecto de actuaciones concretas, determinándose en cada una de ellas los extremos señalados en el artículo transcrito.

A mayor abundamiento, tampoco resulta acertada la referencia a la aplicación de procedimientos simplificados, pues el procedimiento administrativo habrá de observar, en todo caso, los trámites regulados en la Ley 39/2015 o en las distintas normas sectoriales que resulten de aplicación. A este respecto, el artículo 1.2 proclama que *“Solo mediante ley, cuando resulte eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento, y de manera motivada, podrán incluirse trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del*



procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”, por lo que cualquier regulación procedimental debe realizarse por disposición general, en el marco de lo señalado, sin que la Comunidad de Madrid pueda “aplicar” una simplificación general de los procedimientos al margen de la anterior regulación.

Atendido a lo expuesto, la frase analizada debe suprimirse o reformularse.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 14** alude, en su apartado 5, al “*principio de transparencia, de compartición y de reutilización*” como si se tratase de un único principio, cuando se trata de conceptos diferenciados, con distintos significados y alcances.

Los **artículos 15 y 16**, en tanto se refieren al gobierno del dato, deben ser examinados conjuntamente.

Desde una perspectiva de técnica normativa, cabe reprochar que se trata de dos preceptos excesivamente extensos, etéreos e imprecisos, con una redacción literaria inadecuada para una disposición general, en los que predominan los listados de adjetivos y las reiteraciones innecesarias, dificultándose así notablemente su comprensión y pudiéndose generar un cierto grado de inseguridad jurídica. Por ello, se recomienda una simplificación y revisión de su contenido en profundidad.

Así, a título de ejemplo de las reiteraciones existentes, el artículo 15.3 dispone que “*El sistema de información será considerado como un activo estratégico, y su gestión se orientará a garantizar la calidad, trazabilidad, accesibilidad universal y utilidad de los datos*”, mientras que el artículo 16.1 establece, en un sentido muy similar, que “*El gobierno del dato se organizará mediante un modelo técnico y organizativo común, que garantice la calidad, trazabilidad, uso compartido y disponibilidad de los datos en la Comunidad de Madrid*”.



De igual modo, el artículo 15.2 dispone que *“Se deberá identificar, estructurar y conectar los conjuntos de datos, catálogos, sistemas de información y recursos digitales que conforman el conocimiento organizativo, con el fin de facilitar su interoperabilidad”*, replicando el artículo 15.4 que *“El sistema de información digital compartido podrá articularse mediante catálogos, repositorios, espacios de datos, servicios de interoperabilidad u otras infraestructuras comunes”*.

Asimismo, el artículo 15.4 determina que *“El sistema de información digital compartido podrá articularse mediante (...) otras infraestructuras comunes que permitan la localización, estructuración, conexión, calidad, trazabilidad y reutilización gobernada de la información pública”*, en tanto que el artículo 16.7 prevé que *“En el marco de dichas infraestructuras comunes, la Comunidad de Madrid podrá promover la creación de espacios de datos, entendidos como entornos organizativos y técnicos destinados a facilitar el acceso y la reutilización gobernada de datos, para fines de interés público”*.

Por su parte, el término *“reutilización”* se reitera hasta en siete ocasiones en los dos preceptos, mientras que las palabras *“interoperabilidad”* o *“compartición”* se repiten en cinco ocasiones.

Además de las enumeraciones excesivas e improcedentes, existen diversos términos que se emplean de forma imprecisa o ajena al lenguaje administrativo, como sucede con la referencia al *“conocimiento organizativo”*, más propio del sector privado (art. 15.2), la *“apertura a los propios interesados”*, en un sentido que no parece guardar relación con el concepto de interesado consignado en el artículo 4 de la Ley 39/2015 (art. 15.2), la *“reutilización gobernada”*, empleando un adjetivo cuyo alcance y significación se desconoce (arts. 15.4 y 16.7), el uso de anglicismos, como la *“cultura data-driven”* (art. 16.2), etc.

En cuanto al fondo, resulta imprescindible acompasar la regulación proyectada con la normativa estatal y europea en la materia, entre la que debe traerse a colación el artículo 155 de la Ley 40/2015; 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos, RGPD), la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos



digitales; el Reglamento (UE) 2022/868, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos) o la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

En este sentido, hay que tener en cuenta que, conforme al art. 5.1 b) del RGPD, los datos personales recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, no podrán ser tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; si bien, de acuerdo con su artículo 89.1, no se considerará incompatible con los fines iniciales el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos.

Atendiendo a lo anterior, el artículo 15 podría simplificarse manteniendo únicamente sus apartados 1, 3 y 4, y suprimiendo los apartados 2 (que reitera en esencia lo dispuesto en otros apartados como el 3 y el 4) y 5 (cuya regulación resulta excesivamente abierta e imprecisa y no se compadece bien con la normativa de protección de datos).

En efecto, dicho apartado 5 parece fomentar el acceso indiscriminado *“al mayor número de datos disponibles en la Comunidad de Madrid”*, sin diferenciar entre las distintas clases de datos y fines para los que han sido recabados. Si bien la compartición de datos entre Administraciones públicas podría encontrar acomodo en el artículo 155 de la Ley 40/2015, resulta asaz más delicada la compartición de datos tanto desde el sector público al privado (que solamente resultará admisible en determinados supuestos, como los datos abiertos) como desde el sector privado al público (que requerirá una base jurídica precisa para el tratamiento, incompatible con una previsión general e indiscriminada como la que aquí se contiene). Por ende, la redacción del apartado 5 puede resultar problemática, resultando aconsejable su eliminación.

La misma simplificación resulta predicable respecto del artículo 16, del que deberían suprimirse los apartados 5 (por reiterativos e innecesarios, reproduciendo principios que ya se han enunciado en diversas ocasiones) y 6 (por resultar técnicamente inadecuado).



En particular, el apartado 6, que impone la compartición de datos obligatoria por defecto en los supuestos que se contemplan, sin acotar su alcance, clases de datos ni destinatarios, resulta incompatible con lo previsto en el artículo 155 de la Ley 40/2015 y la prueba de compatibilidad del artículo 6.4 del RGPD.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 18** dispone en su apartado 1 que “*Se establecerá un catálogo de servicios públicos digitales para apoyar a los emprendedores y las empresas*”, desconociéndose si se trata de un apartado específico del mismo catálogo que se regula en el precedente artículo 17 o, por el contrario, pretende aprobarse un catálogo diferenciado.

El apartado 2 del **artículo 19** resulta incongruente con los artículos 31 y 32 del anteproyecto, pues si en estos se regulan con carácter general los sistemas de identificación y firma de los interesados en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Madrid, no procede que en este se descuelgue afirmando que “*se adoptarán medidas que aseguren la disponibilidad de medios adecuados de identificación y firma electrónica, incluyendo sistemas como IDentifica, certificados electrónicos y otros reconocidos por las administraciones públicas, conforme a las condiciones que se establezcan*”. Por ello, debe armonizarse el contenido de tales preceptos, sugiriéndose bien la supresión del apartado que ahora examinamos o bien realizar en el mismo una mera remisión a los sistemas contemplados en los citados artículos 31 y 32.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 20** establece principios generales para el uso de sistemas de IA. Muchos de estos principios se inspiran en las Directrices éticas para una IA fiable, elaboradas por el Grupo de expertos de alto nivel sobre inteligencia artificial en 2019 y que más adelante fueron trasladados al RIA, si bien centrando algunos de ellos únicamente en relación con los sistemas de alto riesgo. En todo caso, no parece reprochable que la ley autonómica pueda optar por extender voluntariamente la aplicación de estos principios a todos sus sistemas de



inteligencia artificial, siempre que ello quede limitado a su ámbito interno, como resulta de su artículo 2, al igual que ha hecho Galicia respecto de algunos de ellos en su Ley 2/2025.

El **artículo 21** reitera en gran medida lo dispuesto en otros preceptos y plantea una redacción confusa en ciertos aspectos, lo que determina la conveniencia de proceder a su reformulación y simplificación.

Concretamente, mezcla en su regulación dos conceptos jurídicos diferentes, como son los de servicio público, a los que se refiere en sus apartados 1 y 4, y procedimiento administrativo, en los que se centran sus apartados 2 y 3. Se trata de conceptos divergentes que poseen una naturaleza y regulación disímil, por lo que no resulta adecuado confundirlos o referirse a ellos de forma asistemática en un mismo precepto. Toda vez que el objeto del capítulo en el que se integra este artículo versa sobre *“La inteligencia artificial en los servicios públicos”*, deberían suprimirse los apartados 2 y 3, que no guardan relación con los mismos.

Dicha eliminación no solo procede por razones sistemáticas y de coherencia, sino también por las deficiencias que presenta su regulación sustantiva. Así, el apartado 2 principia afirmando que *“Los sistemas de inteligencia artificial se aplicarán en diversos ámbitos”*, con un nivel de vaguedad impropio de una ley, para a continuación incluir, a título ejemplificativo, la automatización de los procedimientos administrativos, que ya se regula en los artículos 23 y 27, así como *“la personalización de la atención a las personas y entidades sujetas a esta ley”*, lo que colisiona con el artículo 2, pues el ámbito subjetivo de aplicación es la Administración de la Comunidad de Madrid y sus organismos públicos -respecto de quienes se contemplan las obligaciones del artículo 5 y del resto del articulado- y no otras personas o entidades. Por su parte, el apartado 3 parece obligar a la incorporación de soluciones basadas en inteligencia artificial en todos los procedimientos administrativos (*“En la tramitación de los procedimientos administrativos se incorporarán soluciones basadas en inteligencia artificial”*), lo que resulta de difícil cumplimiento práctico y de dudosa compatibilidad con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común.

Esta consideración tiene carácter esencial.



En lo que respecta al apartado 1 -este sí, referido a los servicios-, se sugiere una mejora técnica en la redacción de su primer párrafo, del modo que sigue: *“1. La Comunidad de Madrid implementará servicios públicos digitales que utilicen tecnologías de inteligencia artificial fiables para mejorar su personalización, proactividad y automatización, con estricta observancia de la normativa estatal y europea aplicable”*.

Asimismo, se sugiere suprimir la enumeración de las garantías que se incluye a continuación, pues todas ellas resultan innecesarias por reiterativas, tanto con lo dispuesto en otras normas como en el propio anteproyecto. Al mismo tiempo, la enumeración formulada resulta incompleta, pues no recoge otras garantías que sí figuran en otras disposiciones u otros artículos del texto.

El **artículo 22** regula en su apartado 2 un registro de sistemas de inteligencia artificial interno de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la base de datos de la Unión Europea para sistemas de alto riesgo regulada en el artículo 71 del RIA, y extiende en sus apartados 3 y 4 el deber de supervisión humana a todos sus sistemas de inteligencia artificial y no solo a los de alto riesgo, a diferencia del artículo 14 del RIA. Toda vez que se trata del establecimiento de garantías administrativas adicionales para sus sistemas propios, con efectos *ad intra*, no consideramos que exista obstáculo al efecto, siempre que se garantice el cumplimiento de la normativa europea en los casos que proceda.

Por esta razón, hemos de detenernos en el apartado 6, que establece que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento europeo de Inteligencia Artificial, reglamentariamente se establecerán los criterios para determinar los niveles de impacto de los sistemas de inteligencia artificial (...)”*. Debe advertirse que el RIA establece un sistema armonizado de clasificación de riesgos, dividido en prácticas prohibidas, sistemas de alto riesgo, riesgo limitado y riesgo mínimo, que los Estados miembros no pueden reclasificar de forma autónoma. A su vez, el artículo 27 del RIA regula la evaluación de impacto relativa a los derechos fundamentales para los sistemas de IA de alto riesgo. El anteproyecto no aclara a qué se refiere con los *“niveles de impacto”* autonómicos que contempla en este apartado, pero en ningún caso podrán



modificar, superponerse o contradecir el régimen armonizado de clasificación de riesgos y evaluación de impacto de la inteligencia artificial regulado en la normativa europea. Resulta, en consecuencia, imprescindible aclarar o suprimir este extremo.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 23** regula las garantías para la utilización de la inteligencia artificial en los procedimientos administrativos. Nuevamente, y al igual que sucedía con los apartados 2 y 3 del artículo 21, su ubicación sistemática resulta inadecuada, pues se trata de un capítulo y título referido a servicios públicos y no a procedimientos administrativos, conformando aquellos el objeto de la regulación de los restantes preceptos del mismo. Podría resultar más adecuada su inclusión dentro del título II, junto con los artículos 26 y 27, que se refieren a la obligatoriedad del uso de medios electrónicos y a la actuación administrativa automatizada, que sí son aspectos que involucran a los procedimientos administrativos.

Por lo que se refiere a su contenido, se establece el deber de motivación de los actos dictados mediante inteligencia artificial, lo que resulta conforme con el artículo 35 de la Ley 39/2015 y con la Carta de Derechos Digitales de 14 de julio de 2021, que consagra, en su apartado 6.c), el derecho de los ciudadanos a *“Obtener una motivación comprensible en lenguaje natural de las decisiones que se adopten en el entorno digital, con justificación de las normas jurídicas relevantes, tecnología empleada, así como de los criterios de aplicación de las mismas al caso. El interesado tendrá derecho a que se motive o se explique la decisión administrativa cuando esta se separe del criterio propuesto por un sistema automatizado o inteligente”*.

Su apartado 2 -en consonancia con el artículo 7.e)- prevé la posibilidad de recabar informe de la Oficina para el Impulso de la Inteligencia Artificial. Sin embargo, no se precisa, ni tampoco se alcanza a vislumbrar, acerca de qué habrá de versar dicho informe o cual será su objeto.

El **artículo 24** contempla las actuaciones a realizar para la implantación de un sistema de inteligencia artificial. No obstante, además de las contempladas en dicho precepto, podrían



resultar necesarias otras actuaciones adicionales, como la evaluación de impacto relativa a los derechos fundamentales del artículo 27 del RIA o la evaluación de impacto relativa a la protección de datos del artículo 35 del RGPD, y no solo “*el análisis de su impacto en la mejora y eficacia de la actuación administrativa*” que se contempla en el proyecto a que hace referencia el apartado 1 del precepto proyectado.

El **artículo 25** emplea de forma indistinta dos conceptos diferentes, como son el de cooperación y el de colaboración. Así, mientras que en su título se refiere al primero de ellos, el apartado 2 alude al segundo. Habida cuenta de la delimitación de ambos conceptos que se realiza en el título III de la Ley 40/2015 y del objeto del precepto proyectado, parecería más preciso referirse en todo caso a la cooperación.

El **título II** se refiere a la “*Digitalización de la Comunidad de Madrid*”, estando integrado por cuatro capítulos respectivamente referidos a (i) medios y canales electrónicos, (ii) sistemas de identificación, (iii) registros electrónicos y (iv) archivo electrónico.

Dicho título principia con el **artículo 26**, cuya regulación sustantiva no contraviene el artículo 14 de la Ley 39/2015, aunque se limita a resumir su regulación sin aportar contenido adicional que desarrolle el precepto básico, lo que podría considerarse no ajustado a la doctrina constitucional expuesta en relación con la *lex repetita*.

El **artículo 27** se refiere a la actuación administrativa automatizada. El apartado 1 reproduce lo dispuesto, sin carácter básico y únicamente respecto de la Administración General del Estado, en el apartado 2 del referido artículo 13 del Real Decreto 203/2021, por lo que no existe objeción al respecto. No obstante, además de dicho contenido, el establecimiento de una actuación administrativa automatizada deberá observar también lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 40/2015.

Por su parte, el apartado 3 reproduce parcialmente el contenido del artículo 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que tampoco tiene carácter básico según su disposición final octava, por lo que no hay reproche en ese



sentido. Sin embargo, debe advertirse que, con posterioridad a la promulgación de la Ley 15/2022 fue dictado el RIA, que contempla en su artículo 27 la evaluación de impacto relativa a los derechos fundamentales para los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo, a cuyos términos habrán de ajustarse tales evaluaciones cuando proceda.

Especialmente problemático resulta el **artículo 28**, que contiene una regulación de los portales de internet y sedes electrónicas que se opone al orden constitucional de distribución de competencias, al regular cuestiones ya previstas en la normativa básica estatal y hacerlo de forma no acorde con esta, pudiendo realizarse los siguientes reproches:

- El precepto proyectado se refiere de forma conjunta a los portales de internet y las sedes electrónicas, cuando se trata de conceptos que, aunque interrelacionados, difieren el uno del otro.
- Los apartados 1, 3, 4 y 7 contemplan la creación de sedes electrónicas en plural, lo que resulta impreciso y no plenamente acorde con los artículos 38 de la Ley 40/2015 y 9 a 12 del Real Decreto 203/2021, que prevén la creación de una sede electrónica para cada Administración pública o, en su caso, para uno o varios organismos públicos o entidades de derecho público, pudiendo crearse asimismo sedes electrónicas asociadas a la anterior. Así, el artículo 10.1 del Real Decreto 203/2021 previene que *“Se podrán crear una o varias sedes electrónicas asociadas a una sede electrónica atendiendo a razones técnicas y organizativas. La sede electrónica asociada tendrá consideración de sede electrónica a todos los efectos”*, previsión que se reproduce en el apartado 5 del precepto examinado, pero cuya distinción se omite en los demás apartados del mismo. La regulación proyectada también contradice en este punto el artículo 4 del vigente Decreto 127/2022, notoriamente más afortunado, que regula una única sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Madrid.
- Varios apartados reproducen de forma textual el tenor de la normativa estatal, lo que no resulta admisible atendiendo a la jurisprudencia constitucional, al no ser preciso para la comprensión de un desarrollo normativo que no existe, invadiendo de este modo la



competencia estatal. Así sucede con el segundo párrafo del apartado 1, que reproduce el artículo 38.3 de la Ley 40/2015 (si bien omitiendo la especificación relativa a las sedes electrónicas asociadas que se ha reprochado en el guion anterior); con el apartado 5, que hace lo propio respecto del artículo 10.1 del Real Decreto 203/2021, y con el apartado 6, que copia el artículo 12.1 del Real Decreto 203/2021.

- Otros apartados, en cambio, se apartan de la aludida normativa estatal, como sucede con el tercer párrafo del apartado 1, que prevé la publicación del acto de creación de sedes electrónicas con un contenido singularmente más limitado que el contemplado en el artículo 10.2 del Real Decreto 203/2021. También se alteran los términos de la normativa estatal en el apartado 4, que alude a la existencia de un área personalizada en términos no plenamente coincidentes con el artículo 7.3 del Real Decreto 203/2021 (área personalizada que, en el ámbito de la Administración General del Estado, se denomina “*Carpeta Ciudadana*” y se regula en el artículo 8 de dicho real decreto).
- Finalmente el apartado 3, en cuanto que afirma que “*A través de las sedes electrónicas se podrán realizar los trámites relacionados con los servicios que se incorporen a las mismas*”, contradice la regulación del artículo 9.1 del Real Decreto 203/2021, según la cual “*Mediante dicha sede electrónica se realizarán todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o a servicios que requieran la identificación de la Administración Pública y, en su caso, la identificación o firma electrónica de las personas interesadas*”, así como en el artículo 5 del Decreto 127/2022, que también determina que “*En la sede electrónica de la Comunidad de Madrid se encuentran todos los procedimientos administrativos y servicios de tramitación digital que la Administración de la Comunidad de Madrid pone a disposición de los ciudadanos*”.

Cuanto se ha expuesto obliga a una revisión en profundidad del proyecto de artículo 28, del que únicamente consideramos ajustados al orden constitucional de distribución de competencias, en su redacción actual, los apartados 1 y 7. Los restantes apartados deben modificarse o suprimirse, recomendando optar por esta segunda alternativa, toda vez que



cuanto en ellos se regula ya estaría cubierto con la regulación de la normativa básica estatal y el Decreto 127/2022.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 29** dota de cobertura legal a la “*Cuenta digital*”, que ya existe *de facto* como aplicación y que se define en el artículo 3.b) como “*el área personalizada de comunicación on-line con la Comunidad de Madrid que facilita el acceso y la gestión de los servicios públicos digitales*”.

Resulta imprescindible aclarar la regulación de esta Cuenta Digital, a fin de determinar si se trata de la misma área personalizada que se regula en el artículo 7.3 del Real Decreto 203/2021 y a la que se accede a través del Punto de Acceso General electrónico (PAGE) regulado en este precepto y, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en el artículo 3 del Decreto 127/2022 -cuestión relevante a efectos de la práctica de las notificaciones a la que nos referiremos seguidamente-, o se trata de una herramienta diferente.

En este segundo supuesto, debería aclararse el distinto alcance de la Cuenta Digital, en lo que respecta al ámbito de aplicación y actuaciones a las que se extiende, en relación con el área personalizada. A este respecto, se observa que la regulación de la Cuenta Digital contenida en el artículo 29 hace referencia a los servicios públicos digitales, pero también a trámites administrativos, comunicaciones, notificaciones y recordatorios, solapándose con el área personalizada que, según el artículo 7.3 del Real Decreto 203/2021, permite el acceso por los interesados “*a su información, al seguimiento de los trámites administrativos que le afecten y a las notificaciones y comunicaciones en el ámbito de la Administración Pública competente*”.

Específicamente, en relación con las notificaciones que se prevé que puedan practicarse a través de la Cuenta Digital, debe tenerse en cuenta que, para que puedan considerarse válidas a efectos de los procedimientos administrativos, deberán practicarse en los términos de los artículos 43 de la Ley 39/2015 y 42 a 45 del Real Decreto 203/2021, que únicamente permiten su realización “*mediante comparecencia en la sede electrónica de la Administración u*



Organismo actuante, a través de la dirección electrónica habilitada única o mediante ambos sistemas, según disponga cada Administración u Organismo". Si la Cuenta Digital no puede ser considerada como tal, no podrán practicarse válidamente notificaciones a través de la misma, sino únicamente recordatorios o avisos a los que se refiere el artículo 41.6 de la Ley 39/2015. Por consiguiente, resulta imprescindible aclarar la regulación de la Cuenta Digital y su naturaleza.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Por lo demás, toda vez que se trata de un nombre propio, podría designarse con mayúscula inicial, como Cuenta Digital de la Comunidad de Madrid. También resulta extraña la omisión del artículo que ha de preceder al sustantivo en la designación de la herramienta (*"se integrará en [la] cuenta digital"*, *"Los servicios públicos disponibles en [la] cuenta digital"*, *"El acceso a [la] cuenta digital"*).

El apartado 3 del **artículo 30**, en su segunda frase (*"No obstante, para la presentación de solicitudes, escritos, comunicaciones, recursos o reclamaciones se deberá estar a lo dispuesto en la legislación de aplicación"*), se inspira en el artículo 5.3 de la Ley 39/2015 (*"Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación"*), si bien no se ajusta exactamente al mismo. En todo caso, no debe confundirse la acreditación de la representación por terceros que actúan en nombre de los interesados, que es lo que regula este último precepto, con la identificación de los interesados en el procedimiento administrativo, respecto de la cual proclama el artículo 9.1 de la Ley 39/2015, sin mayor distinción, que *"Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los interesados en el procedimiento administrativo"*.

En la medida en que el artículo que analizamos se refiere a procedimientos administrativos sino a *"interacciones informales"* para la obtención de información no vinculante y respuestas de naturaleza orientativa, consideramos admisible la posibilidad de excepcionar de tales interacciones el deber de identificación. No obstante, atendiendo a lo expuesto en el párrafo



precedente, se sugiere suprimir o revisar la última frase del apartado 3 en aras a una mayor precisión conceptual.

El **artículo 31** regula los “*sistemas de identificación y verificación*” de “*las personas, en sus relaciones con la Comunidad de Madrid*”. Se trata de una materia que se encuentra regulada en la normativa básica estatal, a cuyos términos debe necesariamente ajustarse, pues, como advertimos al comienzo de la presente consideración jurídica, únicamente resulta constitucionalmente admisible la reproducción de preceptos básicos estatales en una norma autonómica cuando tenga por objeto hacer más comprensible esta y sea fiel a su contenido.

Como consecuencia de ello, el precepto examinado debe armonizarse con las previsiones contenidas en los artículos 9 de la Ley 39/2015 y 15 del Real Decreto 203/2021. Así, en primer lugar, resultaría más adecuado referirse a “*los interesados*” en lugar de a “*las personas*”, en consonancia con el artículo 9.2 de la Ley 39/2015. En lo que respecta a los sistemas de identificación admitidos, la letra a) refunde en un solo supuesto los dos contemplados en las letras a) y b) del referido artículo 9.2 de la Ley 39/2015, pero alterando algunos de sus términos, lo que debe corregirse. Y las letras b), c) y d) añaden otros sistemas adicionales de identificación, lo que resulta apriorísticamente admisible a tenor de los artículos 9.2.c) de la Ley 39/2015 y 15.3.a) del Real Decreto 203/2021, si bien dichos sistemas deberán estar autorizados en los términos previstos en tales preceptos. Finalmente, en el párrafo inicial, debe sustituirse la expresión “*se identificarán electrónicamente a través de*” por “*podrán identificarse electrónicamente a través de*”, pues ha de existir un derecho de opción por unos u otros, teniendo en cuenta, además, que “*Las Administraciones Públicas deberán garantizar que la utilización de uno de los sistemas previstos en las letras a) y b) sea posible para todo procedimiento, aun cuando se admita para ese mismo procedimiento alguno de los previstos en la letra c)*” (art. 9.2 i.f. de la Ley 39/2015), circunstancia que convendría prever de forma expresa. Por lo demás, los medios de identificación electrónica que se establezcan habrán de respetar lo previsto en el Reglamento (UE) n° 910/2014.



Por su parte, en relación con los sistemas de firma electrónica, el **artículo 32** reproduce el tenor del artículo 8 del Decreto 127/2022 y se remite con carácter general a “*lo establecido en la legislación sobre firma electrónica*”, por lo que no cabe objeción al respecto.

En cuanto a la rúbrica del capítulo II del título II, en el que se integran los dos anteriores artículos, convendría denominarlo como “*Sistemas de identificación electrónica*”, pues es solo esta clase de identificación la que regula, frente a la identificación física en relaciones por medios no electrónicos, que habrá de realizarse en los términos del artículo 9.1 de la Ley 39/2015.

El **artículo 33** se acomoda al artículo 37.1 del Real Decreto 203/2021, desarrollándose su contenido en el artículo 6 del Decreto 127/2022. No obstante, debe modificarse su título por el de “*Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid*”, pues es el único registro que se regula en el mismo, y no los “*registros electrónicos*” en general, que constituyen el objeto del capítulo III del título II en el que se integra.

El **artículo 34** se refiere al Registro Electrónico General de Apoderamientos de la Comunidad de Madrid, ajustándose en términos generales al tenor del artículo 6.1 de la Ley 39/2015. Empero, omite el inciso final del mismo, que requiere la inscripción de los bastanteos realizados y que deberá contemplarse. También podría incluirse una mención -al igual que se hace en relación con el Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid en el artículo precedente- al deber de interoperabilidad de este registro, de conformidad con la disposición adicional séptima del Real Decreto 203/2021.

El **artículo 35** establece un sistema único de registro integrado por el Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid, las oficinas de asistencia en materia de registros y, en su caso, los registros electrónicos de los organismos públicos. Por razones sistemáticas y jerárquicas, se recomienda realizar la enumeración de los registros en este orden, en lugar de incluir -como se hace en el anteproyecto- el Registro Electrónico General de la Comunidad de Madrid tras las oficinas de asistencia.



Por lo demás, si bien la regulación proyectada se aparta de la regulación que el artículo 40 del Real Decreto 203/2021 realiza de las oficinas de asistencia en materia de registros en el ámbito de la Administración General del Estado, se trata de una disposición organizativa, en la que dicho precepto no tiene carácter básico, por lo que no existe objeción sobre el particular.

El **artículo 36** regula los medios de pago. En su apartado 1, convendría suprimir el inciso *“previstas o derivadas de la tramitación o resolución de un procedimiento administrativo”*, pues resulta innecesaria y podría excluir otros supuestos de los que se deriven obligaciones de pago en favor de la Comunidad de Madrid (e.g.: las derivadas de resoluciones judiciales, autoliquidaciones tributarias, etc.).

El apartado 2 se limita a indicar que *“La plataforma de pagos admitirá los métodos de pago habilitados a través de la Sede Electrónica de la Comunidad de Madrid”*. En todo caso, habrán de admitirse los medios electrónicos previstos en el artículo 98.2 de la Ley 39/2015.

Por otra parte, debería unificarse la terminología empleada entre los apartados 1 y 2, pues el primero alude a *“la aplicación disponible en la sede electrónica de la Comunidad de Madrid”* y el segundo a *“la plataforma de pagos”*.

Los **artículos 37 y 38** se acomodan a lo dispuesto en los artículos 54 y 55 del Real Decreto 203/2021, conteniendo igualmente una remisión adecuada a la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, cuyo título II desarrolla la gestión documental en la Comunidad de Madrid, incluyendo la gestión de los documentos electrónicos. Como única puntualización, toda vez que recientemente se ha promulgado el Decreto 48/2026, de 13 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid y de desarrollo de la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de archivos y documentos de la Comunidad de Madrid (cuyo capítulo I del título III se centra en la gestión de los documentos y expedientes electrónicos), se sugiere añadir, tras la cita a la Ley 6/2023 que se realiza en el artículo 37.3, el inciso final *“y su reglamento de desarrollo”*.



El **título III** se refiere a la “*Seguridad de la infraestructura digital*”, regulando aspectos como la Política de Seguridad y Escudo Digital (artículo 40) o la plataforma de ciberseguridad (artículo 42).

Dicha regulación resultará admisible siempre que se circunscriba al ámbito interno de la Administración de la Comunidad de Madrid, en los términos expuestos en la consideración jurídica segunda. Cabe indicar, a este respecto, que la citada STC 142/2018 declaró inconstitucional, en relación con la normativa catalana, la previsión por la cual se atribuía a la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña “*garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña, entendida como la seguridad de las redes de comunicaciones electrónicas y de los sistemas de información*”. De ahí que convenga acotar las referencias a la Comunidad de Madrid o a la región que se contienen en estos preceptos.

El **título IV** se dedica a la capacitación digital.

El **artículo 44** se ocupa de la capacitación digital universal, que se instrumentará, a tenor de su apartado 1, mediante un “*plan de capacitación digital*”, previendo de este modo en la norma una realidad que ya existe, con el Plan de Capacitación Digital para los ciudadanos de la Comunidad de Madrid 2022-2025. Por su parte, el apartado 4 alude al “*Marco de Competencias Digitales de la Comunidad de Madrid*”, desconociéndose si se refiere al mismo instrumento (en cuyo caso debería unificarse la terminología) o es otro instrumento diverso, pues no existe ninguna otra mención a ambos en el resto del anteproyecto. En relación con esta cuestión, cabe mencionar la existencia, en el ámbito comunitario, del Marco Europeo de Competencias Digitales para la Ciudadanía, conocido como *DigComp*, actualmente en su versión 2.2, que incorpora las competencias en relación con la inteligencia artificial y el uso de los datos.

En lo que respecta al **artículo 45**, debería sustituirse, en su apartado 1, el verbo “*se relacionen*” por “*puedan relacionarse*”, a fin de observar la normativa básica estatal vigente,



que configura la relación por medios electrónicos de las personas físicas con la Administración como un derecho y no como una obligación, salvo excepciones.

Finalmente, el **título V** contempla una serie de medidas de impulso de la inteligencia artificial, que se configuran como una actividad de fomento y apoyo de carácter voluntario, sujeta a concreción posterior.

Específicamente, el **artículo 46**, en su apartado 2, prevé el impulso a los entornos controlados de prueba en materia de inteligencia artificial. A estos efectos, debe tenerse en cuenta el Real Decreto 817/2023, de 8 de noviembre, que establece un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial, dictado al amparo del artículo 149.1.13ª y 15ª de la Constitución, y cuyo ámbito de aplicación se extiende *“tanto a las administraciones públicas y entidades del sector público institucional, tal y como se define en el artículo 3.14, como a entidades privadas seleccionadas en el entorno controlado de pruebas de inteligencia artificial”* (art. 2), respecto de *“algunos sistemas de inteligencia artificial que puedan suponer riesgos para la seguridad, la salud y los derechos fundamentales de las personas”* (art. 1). Por su parte, el artículo 11 del Proyecto de Ley Orgánica para el buen uso y la gobernanza de la inteligencia artificial también prevé incorporar una regulación de tales espacios controlados de pruebas.

Mayores cautelas deben adoptarse en relación con el **artículo 47**, que contempla la posibilidad de que la Comunidad de Madrid realice orientaciones al sector privado en materia de inteligencia artificial. En este aspecto, resulta imperativo tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 70.8 del RIA, a cuyo tenor *“Las autoridades nacionales competentes podrán proporcionar orientaciones y asesoramiento sobre la aplicación del presente Reglamento, en particular a las pymes —incluidas las empresas emergentes—, teniendo en cuenta las orientaciones y el asesoramiento del Consejo de IA y de la Comisión, según proceda. Siempre que una autoridad nacional competente tenga la intención de proporcionar orientaciones y asesoramiento en relación con un sistema de IA en ámbitos regulados por otros actos del Derecho de la Unión, se consultará a las autoridades nacionales competentes con arreglo a lo dispuesto en dichos actos, según proceda”*.



En consecuencia, cualquier orientación o asesoramiento en materia de inteligencia artificial habrá de ajustarse a lo dispuesto en el referido precepto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

La **disposición transitoria primera** se refiere en su rúbrica a la “*Adecuación de sistemas y servicios*”, si bien su contenido solo alude a los “*sistemas*”. En cualquier caso, los plazos transitorios previstos no podrán suponer una excepción al cumplimiento de los establecidos en el artículo 113 del RIA u otros establecidos en normas estatales o europeas vigentes.

La **disposición transitoria segunda** podría dar a entender que el anteproyecto está regulando una “*tramitación electrónica de las actuaciones administrativas*” diferente de la prevista en la legislación sobre procedimiento administrativo común cuando, en realidad, no existe una alteración en la forma de tramitar los procedimientos -cuya tramitación electrónica ya se contempla en la Ley 39/2015 y en el Real Decreto 203/2021- ni aquel podría introducir un cambio respecto de lo dispuesto en la normativa básica estatal. Por consiguiente, procede su supresión.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Las **disposiciones finales primera y segunda** modifican parcialmente la normativa reguladora de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid y de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, respectivamente.

En ambos casos, se adapta su naturaleza jurídica a la vigente Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que acometió una profunda reforma de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, y cuya disposición adicional quinta previó expresamente la transformación de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid en un ente de derecho público de régimen especial, mientras que su disposición adicional octava pasó a atribuir a la Agencia



para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid la condición de ente de derecho público sometido a derecho privado.

En el caso de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid, se observa asimismo una modificación de la composición y competencias de algunos de sus órganos, respecto de lo que nada tenemos que añadir, de conformidad con el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, habida cuenta de su carácter organizativo.

Asimismo, se observa un refuerzo de competencias por parte de la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid en materia de ciberseguridad, que, según se viene reiterando, habrá de venir circunscrita a su ámbito interno, de conformidad con la doctrina constitucional en la materia.

Por su parte, a la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid (cuyo informe no ha sido emitido, a pesar de haberse solicitado, según indica la MAIN) le sigue correspondiendo *“La elaboración y aprobación de las políticas de seguridad de los sistemas de información y comunicación electrónicas de titularidad de la Agencia y la gestión de los recursos comunes para la prevención, detección y respuesta a los incidentes y amenazas de ciberseguridad en el ámbito de sus funciones”*, que ahora pasará a ejercer en coordinación con la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid. Adviértase, en este punto, que aquella tiene la condición de operador crítico y operador de servicios esenciales, por razón de la titularidad de las infraestructuras que gestiona.

La **parte expositiva** del anteproyecto deberá ajustarse a las modificaciones que se realicen en la parte dispositiva, atendiendo a las observaciones del presente informe.

Para concluir, desde una **perspectiva formal**, se han observado las siguientes erratas o incorrecciones:

- Deben revisarse el tamaño y tipo de fuente empleados, que oscilan a lo largo del texto.



- Existen diversos apartados de artículos en los que se ha omitido el espacio entre el ordinal y el comienzo del texto.
- También se ha detectado la omisión del interlineado entre párrafos de un mismo artículo, así como el desajuste de sangrías en el artículo 29.2.
- Existen algunas redundancias que deberían suprimirse, como sucede con los arts. 17.2 (“*se definirán categorías de servicios públicos digitales, previamente definidas como tales*”) o 18.2 (“*se pondrán en funcionamiento herramientas avanzadas basadas en inteligencia artificial, entre otras posibles tecnologías avanzadas*”).
- Otras erratas que pueden apuntarse son las relativas a la existencia de un acento erróneo en el artículo 15.1 (“*innovación contin[u]a*”); la omisión del punto final en el artículo 16.3; la descoordinación del plural en el artículo 25.3 (“*que se relacionen con ella[s]*”); el empleo indebido de mayúscula inicial en el título del artículo 43 (“*[i]nnovación*”); la inclusión de un artículo improcedente en el artículo 44.2 (“*así como la de cualquier otra iniciativa*”) o la omisión de una coma tras la referencia a las universidades madrileñas en el artículo 50.

En virtud de lo expuesto, procede formular la siguiente.

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el «Anteproyecto de ley de la administración digital e inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid», una vez atendidas las consideraciones esenciales formuladas y sin perjuicio de las demás observaciones consignadas en el presente informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.



En Madrid, a fecha de firma.

**EL LETRADO-JEFE DEL SERVICIO
JURÍDICO EN LA CONSEJERÍA DE**

DIGITALIZACIÓN

Firmado digitalmente por: MOLL FERNANDEZ-FIGARES LUIS SALVADOR
Fecha: 2026.07.31 12:52

Luis Moll Fernández-Figares

**EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
LO CONSULTIVO**

Firmado digitalmente por: BRAVO VIRUMBRALES FRANCISCO ANDRES
Fecha: 2026.07.31 13:01

Francisco A. Bravo Virumbrales

CONFORME,

EL ABOGADO GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Firmado digitalmente por: FERNANDO MUÑOZ EZQUERRA - ***9361**
Fecha: 2026.07.31 13:33

Fernando Muñoz Ezquerra

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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en
<https://gestiona.comunidad.madrid/esv>
mediante el siguiente código seguro de verificación: **1277523780917511284698**