

OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

I.- Que, con fecha 11 de febrero de 2026, se ha recibido comunicación del Área de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por medio de la cual se da traslado del **ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID**, así como su respectiva memoria del análisis de impacto normativo, remitido por la Consejería de Digitalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del 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, a los efectos de, en su caso, realizar observaciones a dicho texto.

II.- Que, una vez analizado el referido Anteproyecto, Canal de Isabel II, Sociedad Anónima, M.P. formula, por medio del presente, las siguientes

OBSERVACIONES

PRIMERA. - SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY A LAS EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS CON FORMA DE SOCIEDAD MERCANTIL

En primer lugar, atendiendo a lo establecido en el artículo 1 del **ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DIGITAL** (en adelante, *“el Anteproyecto”*), cabe indicar que la Ley *“tiene por objeto regular la administración digital en el sector público de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de consolidar la efectiva, eficiente, segura y generalizada prestación de servicios públicos digitales avanzados en toda la Comunidad, con apoyo en tecnologías disruptivas, emergentes y de última generación, con especial referencia a la inteligencia artificial, estableciendo el marco jurídico para el uso de la inteligencia artificial en la Administración Pública de la Comunidad de Madrid y las entidades del sector público, conforme a lo dispuesto por el Reglamento (UE) 2024/1689, sobre inteligencia artificial”*.

En cuanto su ámbito de aplicación, tal como dispone el **artículo 2.1**, ésta *“se aplica a todas las entidades integrantes del sector público de la Comunidad de Madrid, en sus relaciones interadministrativas, con otras administraciones públicas y con personas y entidades interesadas”*.

Lo anterior determina su aplicación, no sólo a la Administración General de la Comunidad de Madrid, sino también a las entidades enumeradas en el artículo 2 de la Ley 1/1984, de 19 de enero reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, sin distinción alguna; esto es:

“a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid, bien directamente o bien a través de otro organismo público, que se clasifican en:

- 1.º Organismos autónomos.
 - 2.º Entes de Derecho público de régimen especial.
 - 3.º Entes de Derecho público sometidos al derecho privado.
- b) Las sociedades mercantiles.
 - c) Los consorcios adscritos a la Administración de la Comunidad de Madrid.
 - d) Las fundaciones del sector público.
 - e) Las universidades públicas.”

A este respecto, procede indicar que el Anteproyecto, contiene, a lo largo de su articulado, diversas obligaciones que, por su propia naturaleza, son propias de Entidades sujetas a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “Ley 39/2015”).

Conviene subrayar que la propia **Exposición de Motivos**, en su párrafo tercero, determina que la Ley se dicta en desarrollo de la normativa básica estatal, en particular, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Por ello, la presente ley se configura como una norma de impulso definitivo y diferencial de la Administración digital en la Comunidad de Madrid, dictada en desarrollo de la normativa básica estatal, en particular, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, que aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, así como en coherencia con el marco normativo europeo, incluido el Reglamento (UE) 910/2014 y sus desarrollos posteriores.”

En consonancia con lo anterior, el **artículo 4**, relativo a los **Fines**, determina que *“Las previsiones que establece esta ley tienen por finalidad:*

(...)

b) Capacitar a las personas y entidades interesadas mencionadas en el artículo 2, con el objetivo de favorecer un desarrollo inclusivo e integrador, y hacer efectivos sus derechos en relación con la administración pública, reconocidos en los artículos 13 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

(...)

l) Utilizar la digitalización como palanca de cambio clave para reducir los plazos de tramitación y, en general, simplificar los procedimientos administrativos mediante el desarrollo de nuevas soluciones digitales que incorporen, como principio básico, la automatización de procesos para agilizar los trámites y aumentar la eficacia y la eficiencia de los procesos, así como ofrecer servicios personalizados y proactivos para evitar la aportación de datos en poder de la Administración, reduciendo las cargas a los interesados.”

Por su parte, el **artículo 5** del Anteproyecto, relativo a las **Obligaciones**, determina que “*las entidades integrantes del sector público de la Comunidad de Madrid, dentro del ámbito de sus respectivas competencias:*

(...)

*c) Pondrán en marcha las medidas necesarias para garantizar la **aplicación del principio de «solo una vez»**, que los interesados faciliten la misma información y datos solo una vez, conforme al artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (...)”*

Pues bien, en este sentido, es necesario poner de manifiesto que, en virtud de lo establecido en el art. 2.2 de la Ley 39/2015, la sujeción a esta última de las **entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas** se limita únicamente a los siguientes supuestos:

“b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas”

En virtud de lo anteriormente expuesto, y considerando que las obligaciones indicadas no resultan de aplicación a las entidades mencionadas, **se propone modificar el ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACIÓN DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DIGITAL, de modo tal que se exceptione a las Empresas Públicas autonómicas con forma de sociedad mercantil del cumplimiento de aquellas obligaciones derivadas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.**

SEGUNDA. – SOBRE LA OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS

En segundo término, cabe indicar que el Anteproyecto determina, en su **artículo 42**, la obligación de impulsar “*medidas orientadas a favorecer la formación y los conocimientos en materia de inteligencia artificial de los empleados públicos, del personal y demás miembros de las entidades sujetas al ámbito de aplicación de esta ley, así como de los ciudadanos, las empresas y otras entidades ubicadas o establecidas en la Comunidad de Madrid*”.

A este respecto, procede indicar que el Anteproyecto no incorpora una **definición de la formación mínima obligatoria** para operar, supervisar o participar en el ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial y de los modelos o algoritmos que los integran.

Si bien se establecen obligaciones relevantes en materia de transparencia, explicabilidad o supervisión, entre otros, no se concretan los **requisitos formativos mínimos** que deben cumplir los diferentes perfiles -personas que operan sistemas de IA; las que supervisan o intervienen en la toma de decisiones

automatizadas; o el personal que gestiona datos de entrenamiento, garantiza su calidad o participa en la evaluación de sesgos, impactos o riesgos-.

A juicio de esta Empresa Pública, la ausencia de un estándar de capacitación podría generar heterogeneidad en la aplicación práctica y aumentar la probabilidad de riesgos jurídicos, éticos y operativos en la implantación de soluciones de inteligencia artificial en el ámbito público.

En virtud de lo anterior, **se propone la inclusión de una referencia explícita a un “estándar mínimo de formación”**, alineado con el marco de competencias digitales e inteligencia artificial, lo que permitiría reducir riesgos asociados al uso de IA en procesos administrativos, asegurar un nivel homogéneo de cualificación del personal, y facilitar la posterior definición de una acreditación común para toda la administración autonómica.

Adicionalmente, **se propone introducir en el Anteproyecto la noción de “familias de conocimiento”**, a fin de posibilitar el diseño de **itinerarios de capacitación diferenciados** en función de los diversos perfiles, para garantizar así una adecuación proporcional entre funciones y exigencias competenciales.

TERCERA. – SOBRE EL CONCEPTO DE DATO PÚBLICO

En tercer lugar, el **artículo 13.4** del Anteproyecto, recoge como principio la utilización de tecnologías como la inteligencia artificial y el desarrollo de *“una estrategia integral del dato público, basada en un modelo robusto de gobierno del dato”*.

Por otro lado, el término *“dato público”* se repite varias veces en el Anteproyecto, en concreto en su **Exposición de Motivos** (apartado II, párrafo cuarto, y apartado V, primer párrafo), así como en sus artículos 11.4, 13.4, 15.1, apartado 1 y 4 del artículo 16).

Sin perjuicio de lo anterior, el Anteproyecto no define *“dato público”*, pero sí se establece, entre otros, el principio y la obligación generales de compartición de éstos. A este respecto, el concepto de *“dato público”* tiene gran trascendencia jurídica en la ciudadanía, y con el fin de aclarar y ordenar de forma coherente y comprensible las obligaciones del Anteproyecto y evitar conflictos interpretativos, **se propone incluir la definición de “datos públicos”**.

CUARTA. – SOBRE LAS OBLIGACIONES DE COMPARTICIÓN DE DATOS PERSONALES Y LAS DECISIONES AUTOMATIZADAS, TRANSPARENCIA Y SUPERVISIÓN HUMANA EN IA

El Anteproyecto, en los **apartados 1 y 2 del artículo 15** prevé que:

1. *“Las entidades del sector público de la Comunidad de Madrid desarrollarán un modelo de innovación continua basada en datos, con apoyo en el establecimiento de un sistema de información digital compartido, dinámico, actualizado y orientado a la mejora de los servicios públicos y de la actuación administrativa, en general, basado en la gestión inteligente, coherente y legítima de los datos públicos que obren en poder de esta Comunidad.*

2. Para ello, se deberá identificar, estructurar y conectar los conjuntos de datos, catálogos, sistemas de información y recursos digitales que conforman el conocimiento organizativo del sector público, con el fin de facilitar su interoperabilidad, el acceso y aprovechamiento transversal del mismo, así como, cuando proceda, su apertura a los propios interesados para su reutilización. “

Adicionalmente, el **artículo 16.6** señala que “La compartición de datos entre los distintos *centros directivos, organismos y entidades del sector público de la Comunidad de Madrid* será obligatoria por defecto cuando resulte necesaria (...)”.

La redacción de los citados preceptos está formulada con gran amplitud y podría determinarse con más detalle, de tal forma que se aclare que las empresas públicas que se relacionen con la ciudadanía con sujeción a derecho privado no han de compartir obligatoriamente los datos personales de la ciudadanía con toda la Administración de la Comunidad de Madrid.

Adicionalmente, en los preceptos indicados ut supra, no se han incluido las bases legitimadoras de la legislación de protección de datos, que amparan el tratamiento de los datos personales, previstas en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD, en lo sucesivo).

Procede considerar, que, en términos generales, el consentimiento no constituye una base legitimadora válida para las Administraciones Públicas (vid. Considerando 43 del RGPD).

A mayor abundamiento, como ha subrayado el Grupo de Trabajo del Artículo 29 (actual Comité Europeo de Protección de Datos) en diversos dictámenes, el **consentimiento** sólo puede ser válido si el interesado puede realmente elegir.

Debe tenerse en cuenta que ciertas entidades del sector público institucional de la Comunidad de Madrid, en concreto Canal de Isabel II, S.A., M.P., se relacionan con sus clientes en sus relaciones comerciales con sujeción a derecho privado, por lo que, para evitar problemas de interpretación y clarificar el significado de los preceptos transcritos, se propone incluir que, cuando el activo a compartir constituya datos personales, se realizará, en todo caso, con pleno respeto a lo dispuesto en la normativa de protección de datos personales, incluyendo la base legitimadora que habilitaría la compartición de datos.

Por otro lado, a tenor de lo dispuesto en la normativa de protección de datos, en lo relativo a las decisiones automatizadas de datos personales, salvo que el actual Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, Reglamento de Inteligencia Artificial (“*RIA*”, en adelante) **se propone señalar que, en el caso de las Empresas Públicas autonómicas con forma de sociedad mercantil** -sujetas, por tanto, a derecho privado en las relaciones con sus ciudadanos-, **la base legitimadora para realizar tal tratamiento de datos relativo a la adopción de toma de decisiones automatizadas de datos ha de ser el consentimiento.**

QUINTA. – EN CUANTO AL TRATAMIENTO DE DATOS RELATIVO A LAS EMOCIONES

El **artículo 4** del Anteproyecto incluye como finalidad de la Ley *“Impulsar el uso y la adquisición legítima, segura y fiable de sistemas y modelos de inteligencia artificial de las entidades sujetas a esta ley, para favorecer la eficacia y eficiencia del sector público, en general y, en particular, respecto a la prestación de los servicios públicos a personas, empresas y otras entidades, respetando los derechos concernidos, estando prohibida toda forma de manipulación no consentida de procesos cognitivos o emocionales”*.

En relación con lo anterior, el Considerando 44 del RIA señala que:

“Existe una gran preocupación respecto a la base científica de los sistemas de IA que procuran detectar o deducir las emociones, especialmente porque la expresión de las emociones varía de forma considerable entre culturas y situaciones, e incluso en una misma persona. Algunas de las deficiencias principales de estos sistemas son la fiabilidad limitada, la falta de especificidad y la limitada posibilidad de generalizar. Por consiguiente, los sistemas de IA que detectan o deducen las emociones o las intenciones de las personas físicas a partir de sus datos biométricos pueden tener resultados discriminatorios y pueden invadir los derechos y las libertades de las personas afectadas. Teniendo en cuenta el desequilibrio de poder en el contexto laboral o educativo, unido al carácter intrusivo de estos sistemas, dichos sistemas podrían dar lugar a un trato perjudicial o desfavorable de determinadas personas físicas o colectivos enteros. Por tanto, debe prohibirse la introducción en el mercado, la puesta en servicio y el uso de sistemas de IA destinados a ser utilizados para detectar el estado emocional de las personas en situaciones relacionadas con el lugar de trabajo y el ámbito educativo. Dicha prohibición no debe aplicarse a los sistemas de IA introducidos en el mercado estrictamente con fines médicos o de seguridad, como los sistemas destinados a un uso terapéutico”.

Asimismo, el artículo 5 del RIA establece como prácticas de IA prohibidas, entre otras, las siguientes:

f) “la introducción en el mercado, la puesta en servicio para este fin específico o el uso de sistemas de IA para inferir las emociones de una persona física en los lugares de trabajo y en los centros educativos, excepto cuando el sistema de IA esté destinado a ser instalado o introducido en el mercado por motivos médicos o de seguridad;”

En virtud de lo anterior, **se propone matizar los casos en que se podrán utilizar sistemas de inteligencia artificial para detectar el estado emocional, a fin de evitar contradicciones con el RIA.**