

Asunto: Informe sobre “**Anteproyecto de Ley de Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid**”

Solicitante: Consejería de Digitalización

Con fecha 11 de febrero de 2025 se da traslado a esta Delegación de Protección de Datos de la solicitud de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización con el fin de emitir informe al Anteproyecto de Ley de Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid.

Se ha aportado la siguiente documentación:

- Anteproyecto de ley
- MAIN
- Oficio de remisión

En cumplimiento del art. 39 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 (RGPD), se procede a emitir el siguiente **informe**:

La **estructura** de la norma consiste en: una Exposición de Motivos y una parte dispositiva estructurada en un título preliminar y cinco títulos, integrada por cincuenta artículos. Los títulos agrupan sistemáticamente los ámbitos principales de regulación:

- El Título Preliminar establece las disposiciones generales, el ámbito de aplicación y las definiciones fundamentales, el gobierno de la Administración Digital y la Inteligencia Artificial
- El Título I regula los Servicios públicos digitales
- El Título II sobre la Digitalización del sector público
- El Título III seguridad de la infraestructura digital
- El Título IV se centra en la Capacitación Digital
- El Título V se refiere a las Medidas de impulso de la inteligencia artificial

Asimismo, se completa con una disposición adicional única, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales, que aseguran su implantación progresiva y habilitan su desarrollo reglamentario. Entre las finales destaca el establecimiento de una nueva organización competencial en materia de ciberseguridad, para adecuarla a los retos que exige el nuevo marco normativo europeo (Directiva NIS2) para el refuerzo de la protección de la ciberseguridad.

Su **objeto** es 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.

Analizando el contenido concreto de su articulado, se hacen las siguientes observaciones:

1.1. Preámbulo

- **En el párrafo segundo de la página 3:** Se sugiere añadir “digital” al término “área” quedando la primera frase de este párrafo como sigue: “Un ejemplo paradigmático es la Cuenta Digital de la Comunidad de Madrid, concebida como un área digital personalizada de relación entre las personas y la Administración.”
 - Justificación: Es conveniente especificar de qué tipo de “área” se está hablando, pues, según está redactado, pudiera referirse a un espacio físico. Se propone que las referencias a “ Cuenta Digital” en la medida que se refieren a un proyecto propio de la Comunidad de Madrid aparezcan en mayúsculas.
- **En el párrafo tercero de la página 6:** Se propone suprimir “de” en la frase “Además, profundiza en la personalización e interacción con los ciudadanos, anticipándose a sus necesidades, permitiendo ofrecer a estos de soluciones más rápidas...”, quedando la frase “Además, profundiza en la personalización e interacción con los ciudadanos, anticipándose a sus necesidades, permitiendo ofrecer a estos soluciones más rápidas...”.
- **En el párrafo quinto de la página 8:** Se sugiere añadir una “a”, que falta, delante de “nivel público” quedando como sigue: “el acceso efectivo de todas las personas a los servicios y oportunidades que, a nivel público, ofrecen los entornos digitales en cualquiera de sus dimensiones...”.
- **En el párrafo primero de la página 9:** Se sugiere revisar el número de disposiciones finales, ya que son cinco, en lugar de dos y añadir una única disposición adicional.
- **En el párrafo segundo de la página 10:** Se propone añadir una referencia a la Política de Seguridad y Escudo Digital y la Plataforma de Ciberseguridad que se incluyen en el Título III.
- **En el párrafo segundo de la página 11:** Se sugiere revisar su redacción posible propuesta: “Esta ley se ajusta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En concreto, responde a los principios de necesidad y eficacia, al fundamentarse en el interés general definido en la Estrategia de Digitalización de la Comunidad de Madrid 2023-2026, cuyo objetivo es avanzar hacia una Administración plenamente digital y mejorar la eficiencia, proactividad y personalización de los servicios públicos.

1.2. Articulado

- **Artículo.- 2 Ámbito de aplicación:** dada la trascendencia del precepto, se considera oportuno dotarlo de mayor seguridad jurídica, invitando a definir qué se entiende por sector público de la Comunidad de Madrid o redirigiendo a normativa de definición, para evitar dudas interpretativas cuando entre en vigor. Igualmente la referencia a “personas y entidades interesadas” es un concepto jurídico excesivamente vago si bien se intenta concretar en el art. 3 letra g).

Ya sea en este artículo o en el art. 5 “**Obligaciones**” se aconseja exigir la identificación del rol que asume la Comunidad de Madrid en cada proyecto, p. ej., *responsable del despliegue* cuando compra/usa; *proveedor* si desarrolla y pone en servicio propia IA, así como un **régimen claro de diligencia debida** al adquirir IA y exigir en los Pliegos de las licitaciones (verificación CE, declaración de conformidad, soporte del proveedor, cláusulas contractuales, requisitos de documentación, políticas de uso, límites de extracción de datos, evaluación de ciberseguridad del modelo y de sus proveedores ...).

Si la Administración es responsable de despliegue ha de conservar los archivos de registro que el sistema IA genere automáticamente en la medida que dichos archivos de registro están bajo su control (registro automático de acontecimientos).

- **Artículo.- 3 Definiciones:** con el objeto de facilitar la comprensión de algunos términos que se citan a lo largo del texto, se propone la inclusión de las **definiciones dadas en el art.3 Reglamento (UE) 2024/1689 (en adelante RIA)** a los siguientes: *riesgo, proveedor, responsable de despliegue, importador, distribuidor, operador, introducción en el mercado, comercialización, puesta en servicio, finalidad prevista, dato personal, datos categoría especial, datos operativos sensibles, uso indebido razonablemente previsible, componente de seguridad, instrucciones de uso, modificación sustancial, marcado CE, datos de entrenamiento, datos de validación, espacio controlado de pruebas para la IA, consentimiento informado, modelo de IA de uso general y sistema de IA de uso general.*

En la **letra i)**: Se sugiere añadir “..., garantizando la protección de datos personales y la seguridad de la información.”

En la **letra k)**. Se sugiere añadir “la protección” a “datos personales”.

La definición de **dato neuronal** se propone aclararlo recogiendo igualmente el concepto de dato biométrico (art. 4 RGPD) y, en su caso, se invita a reflexionar si es más acertado sustituirlo por neurodato en los términos que se maneja por la Agencia Española de Protección de datos, como **datos obtenidos del sistema nervioso**, especialmente del cerebro, mediante tecnologías capaces de **interpretar o interactuar** con la actividad cerebral. Sería necesario recordar la prohibición general de su tratamiento junto con el resto de categoría especial, salvo se den algunas de las excepciones del art. 9.2 RGPD.

Se propone incluir la definición de “**taxonomía**” citada en el art.17 del texto.

Igualmente se invita a incorporar la lista material de usos prohibidos conforme el RIA, ya que la **clasificación operacional de “alto riesgo”** (Anexo III) y su **concordancia con tareas públicas** (sanidad, educación, empleo público, servicios esenciales) tienen relevancia.

- **Artículo.- 4 Fines:** la letra f), vinculada con el **art. 14 “Impulso del desarrollo y prestación de los servicios públicos digitales”** y el **art. 26 “Obligatoriedad de empleo de los medios electrónicos”**. Debe compatibilizarse estas afirmaciones con **accesibilidad y no discriminación** ya que la obligatoriedad total podría chocar con el derecho de igualdad de acceso si no hay **medidas compensatorias reales** (asistencia, canales alternativos efectivos...).
- **Artículo.- 4 letra k)** señala: *“Usar de manera compartida los datos para aumentar la efectividad y la confianza en el proceso de elaboración, desarrollo y ejecución de políticas e iniciativas públicas, garantizando el acceso legítimo y la reutilización de los activos de datos en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Tal acceso y reutilización se llevará a cabo siempre dentro del máximo respeto a los principios reguladores de los datos personales y la seguridad de la información.”*, junto con los **art. 15” Sistemas de información digital compartido” y 16 “Gobierno y gestión de datos”** presentan un escenario que entra en contradicción con la arquitectura adoptada en la Comunidad de Madrid en materia de responsabilidades en materia de protección de datos personales.

La cooperación, colaboración y coordinación son principios generales que inspiran la actuación de las Administraciones Públicas, y además el principio de colaboración se conforma también como un deber que toda Administración Pública ha de cumplir por defecto, salvo en aquellos casos en que la propia normativa hubiera considerado oportuno excepcionarlo. En todo caso, este deber ha de coordinarse con el derecho de los interesados a la protección de sus datos personales, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los mismos en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas, lo que implica que el deber de colaboración se encuentra modulado por este derecho.

De acuerdo a la normativa de protección de datos, y tal y como se ha reflejado en todos los Decretos de estructura de las Consejerías *“Los diferentes centros directivos de la consejería son responsables del tratamiento de los datos personales en su respectivo ámbito de actividad, y les corresponde la gestión, coordinación y dirección del tratamiento de los datos, así como la determinación de los fines y medios para garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de protección de datos.”*. En este contexto, se han articulado los Registros de Actividades de tratamiento, así como todas las actuaciones que se vienen documentando como prueba de la responsabilidad proactiva que se les exige a los responsables de tratamiento, tanto en el ámbito de la transparencia, ejercicio resto de derechos, análisis o evaluaciones de riesgos, decisión o no sobre la comunicación de datos personales, etc.

En concreto la comunicación de datos entre Administraciones Públicas o, en su caso, entre distintos órganos de la Administración de la Comunidad de Madrid, habrá de regirse por las normas generales previstas en el RGPD, y en concreto son de aplicación los artículos 5.1.b), 6.2, 6.3 y 6.4 del RGPD y todo ello en relación con el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante LOPDGDD), así como el artículo 155 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP).

De acuerdo a las exigencias de esta normativa y como ha venido a conformar la jurisprudencia¹, **no cabe el acceso masivo o indiscriminado a datos personales**, ya que, si bien la ley 40/2015 establece un deber de colaboración entre las Administraciones Públicas, este deber está sujeto a que se respeten los derechos fundamentales de los individuos y, más concretamente, al derecho a la protección de datos de las personas físicas, por lo que es **necesario considerar cada caso concreto**, ajustando los datos precisos a la tramitación de un expediente concreto, lo que permite analizar en cada momento la conformidad del acceso con lo establecido en la normativa que le resulte de aplicación.

Por tanto, afirmaciones como que los datos generados en el ejercicio de funciones públicas tienen *carácter institucional y común*, o que es *obligatorio por defecto la “compartición de datos”*, entra en colisión con lo mencionado. A tal efecto, se debería valorar añadir un apartado que exija la comprobación de alguna de las **bases jurídicas** en materia de protección para cada caso del uso compartido, se **informe** pertinentemente sobre esta comunicación y se **limite la finalidad** para el uso de los datos. Especial atención merecen las obligaciones de privacidad a la hora de la articulación de los **“Espacios de datos”** mencionados en el art. 15 del Anteproyecto, jugando un papel esencial las operaciones de anonimización, en su caso.²

- **Artículo.-7 “Oficina Técnica de Impulso de la Inteligencia Artificial”**. Corregir “*alto impacto*” por “*alto riesgo*”, para alinearlos con la terminología RIA.

Se sugiere sustituir el término “evaluación de los sistemas” por “evaluación de impacto en derechos fundamentales de los sistemas que no tengan la consideración de alto riesgo”, ajustándose a las exigencias del RIA.

En el anteproyecto se amplían las facultades de la Oficina respecto a las más operativas y técnicas que se recogían en la redacción inicial de la Orden 60/2024 de creación de la Oficina, en los que se limitaban a la identificación de casos de uso, catálogo, monitorización, gestión del dato, o recomendaciones.

Atendiendo a la composición de esta Oficina y funciones ahora encomendadas, se invita a reflexionar sobre si es el órgano más ágil para la llevanza del Registro de sistemas de IA o hacer las evaluaciones de los sistemas.

¹ En ese sentido, es de interés la STC 17/2013 de 31 de enero ([BOE 26 de febrero de 2013](#)) y el informe 175/2018 AEPD.

² AEPD [aproximacion-espacios-datos-rgpd.pdf](#)

- **Artículo.- 9 “Comité de ética en Inteligencia Artificial”.** Se ha de sustituir el término “*alto impacto*” por “*alto riesgo*”. Se propone que el resultado de la evaluación de impacto algorítmico sea compartido con los empleados públicos que trabajan con el sistema, dado que es vital que ellos entiendan cómo funciona el sistema y cómo se toman esas decisiones automatizadas.

Igualmente se propone que lleve a cabo **auditorías internas periódicas o que éstas se encomienden a la Agencia de Ciberseguridad**, en los términos de la Disposición final primera.

- **Artículo. -11 “Indicadores de la Administración Digital”:** se propone incluir un **indicador RGPD/IA:** % de proyectos con EIPD y gestión de riesgos RIA completada antes del despliegue; nº de acciones correctivas tras auditoría.

Igualmente se propone la posibilidad de permitir que el Consejo o la Oficina Técnica puedan proponer nuevos indicadores conforme avance la implementación de la Inteligencia Artificial en la Comunidad.

- Se propone indicar qué órgano ha de ser el **punto de enlace con las autoridades nacionales competentes en IA**, siendo oportuno incluir alguna referencia a la cooperación con las autoridades estatales y organismos europeos.
- **Artículo.- 12.1:** Se sugiere sustituir “o” por “y” y poner artículo quedando el texto como sigue “Se promoverá la transferencia y la reutilización del conocimiento digital, casos de uso y buenas prácticas en torno a la innovación...”.
- **Artículo. 13.4. “Servicios públicos digitales”**, se sugiere revisar la redacción ya que el carácter automatizado de los procedimientos no debe de ser una obligación, si no una posibilidad. En todo caso, se propone incorporar referencia al debido cumplimiento del **art. 22 RGPD**.
- **Artículo. -14. “Impulso del desarrollo y prestación de los servicios públicos digitales”**, se ruega revisión de la redacción del apartado segundo, dado que su redacción es confusa.
- **Artículo.- 15” Sistema de información digital compartido” y art.16 “Gobierno y gestión del dato”** se remite a la observación antes expuesta en relación la comunicación de datos, invitando a aclarar quién será el responsable de articular este sistema. Además, se invita a incorporar los requisitos de claridad y sesgos que cita el RIA.
- **Artículo.- 19 “Acceso a los servicios públicos digitales”**, se propone incluir **deber de transparencia activa** cuando el canal atendido sea **IA** (chatbots/agentes), indicando que se trata de un sistema automatizado y ofreciendo **canal humano alternativo**. Esto alinea con el RIA sobre transparencia para sistemas de interacción y con art. 22 RGPD cuando haya efectos relevantes.

- **Artículo.- 20 “La inteligencia artificial en los servicios públicos digitales”** se recuerda que con carácter general la base jurídica sobre la que se sustenta la licitud de las actividades de tratamiento en la relación con los ciudadanos no es el consentimiento, si no las recogidas en los art. c) y d) del RGPD de tal forma que puede ser oportuno revisar la redacción.

- **Propuesta de inclusión un art. 21 bis:** con la siguiente redacción:

“Queda prohibido el uso y despliegue, por parte de las entidades comprendidas en el artículo 2, de cualquier sistema o práctica de IA calificada como prohibida por el Reglamento (UE) 2024/1689 y por sus actos de ejecución, incluyendo, entre otras, las relativas a: (a) manipulación de conductas o técnicas subliminales que causen perjuicio; (b) puntuación social de personas físicas por autoridades públicas; (c) identificación biométrica remota en tiempo real en espacios de acceso público, fuera de los supuestos y garantías previstos en dicho Reglamento; (d) extracción indiscriminada de imágenes faciales para crear bases de datos de reconocimiento facial.

2. El uso de modelos de IA de propósito general por la Administración requerirá disponer, con carácter previo al despliegue, de:

- a) ficha técnica y documentación del modelo proporcionada por el proveedor;*
- b) resultados de pruebas de seguridad, robustez y evaluación de sesgos;*
- c) controles sobre el contenido generado, incluyendo técnicas de marcación o medidas equivalentes cuando proceda;*
- d) límites de uso que impidan la inferencia o tratamiento de categorías especiales de datos sin base jurídica;*
- e) transparencia hacia los usuarios cuando interactúen con contenidos generados por IA; y*
- f) plan de monitorización posdespliegue para detectar desviaciones y alucinaciones.*

3. En la contratación de GPAI, los pliegos incorporarán cláusulas que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del Reglamento (UE) 2024/1689 por parte del proveedor y permitan auditorías de conformidad.”

- **Artículo.- 22 “Transparencia en el uso de la inteligencia artificial”.** El precepto deriva a su desarrollo reglamentario, proponiendo que se exija siempre la información citada en el art. 13 del RIA, aunque no se refiera a sistemas de alto riesgo.

De igual manera se solicita que se reflexione sobre las posibles responsabilidades, atendiendo a distintos ámbitos: con relación al **uso de la IA** el responsable de su uso será el órgano competente por razón de la materia, y dentro de cada uno de ellos, la persona que realice su utilización efectiva.

En relación al **desarrollo e implementación de sistemas de IA**, se duda si ha de ser la Agencia de Madrid Digital o la Agencia Ciberseguridad y en relación al

control de calidad de la IA y auditoría, el Comité Ético y/o la Oficina Técnica de Impulso de la IA.

Además del registro, puede ser interesante requerir **avisos en punto de uso** (páginas, sedes, notificaciones) cuando el usuario **interactúe con IA** o sus resultados **determinen** la decisión, y ofrecer **ruta para revisión humana**.

- **Art.- 23 “Garantías jurídicas en los procedimientos administrativos” y art. 27 “Decisiones automatizadas y derechos del interesado”**: Hay motivación y supervisión, pero conviene reforzar el **derecho a intervención humana, a expresar su punto de vista y a impugnar** (art. 22 RGPD), así como la **prohibición de decisiones “únicamente automatizadas”**, salvo base legal o consentimiento explícito. Además sobre esa motivación, no queda claro si se refiere solo a los supuestos del art. 35 de la Ley 39/2015 o en cualquier caso que se considere oportuno, y en todo caso se ha valorar si la Oficina Técnica es el órgano más operativo y cualificado para emitir este informe.

-Art.-24 “Implantación de sistemas de inteligencia artificial”, parece oportuno concretar quién es el *“organismo competente en Inteligencia artificial de la Comunidad de Madrid”* para iniciar un proyecto, dada la pluralidad de órganos creados en torno a esta tecnología.

Entre la documentación a incluir en el proyecto se recuerda las *evaluaciones de impacto en derechos fundamentales y de protección de datos*, así como la necesidad de identificar el *rol asumido por la Administración Pública*, la *verificación de no sujeción a prácticas prohibidas*; la documentación técnica y, en su caso, marcado CE y declaración de conformidad; la *base jurídica del tratamiento*; las *medidas de supervisión humana efectiva*; *mecanismos de transparencia y registro*; el *registro de logs y trazabilidad*; *seguridad del modelo y plan de respuesta ante incidentes algorítmicos*; y el *plan de monitorización y métricas de rendimiento, equidad y precisión*.

-Art.27.-“Tramitación administrativa automatizada” se propone concretar quién analizará el grado de automatización y los efectos jurídicos, así como las posibles medidas a adoptar con carácter adicional (apartado 3) dada la exigencia de un conocimiento eminentemente técnico y que los órganos competentes por razón de la materia carecen del mismo.

Se reafirma que la minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, ha de exigirse en todo caso.

- **Art. 30.- “Interacciones informales”** Añadir un párrafo en estos términos:

“Los agentes y chats basados en IA informarán de forma visible de su naturaleza automatizada; no emitirán respuestas vinculantes ni tratarán categorías especiales de datos sin base jurídica; y ofrecerán derivación inmediata a canal humano cuando la consulta afecte al ejercicio de derechos o decisiones administrativas. Cuando se registren conversaciones, se facilitará la información prevista en los arts. 13 y 14 RGPD.”

Si es un canal informal se propone eliminar el “*deberá*” del apartado 3 por un “*podrá*”.

- **Artículo.- 42. “Innovación”:** unificar los actores obligados en virtud de este artículo con el ámbito de aplicación de la Ley.
- **Art. -45 “Apoyo al sector empresarial”** Para **startups** y **pymes** proveedoras se podrían publicar **guías de conformidad RIA**, plantillas de **expediente técnico** y **cláusulas contractuales** modelo.
- **Disposición transitoria primera. Adecuación de sistemas y servicios.** Necesidad de indicar quién define las circunstancias y la aprobación del plan de adecuación.
- **Disposición transitoria segunda. Tramitación electrónica**
Revisión redacción dado que parece que se usa dos veces el término automatizado.
- **Disposición final primera:** Necesidad de aclarar quién autoriza un nuevo sistema de información sea con IA o no en la Comunidad de Madrid, la Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad, a través de Resolución de su Consejero Delegado (propuesta redacción art.3 letra c)) o la Agencia de Madrid Digital art. 10. Tres. 2 d) y h) Ley 7/2005, de 23 diciembre de medidas fiscales y administrativas).

Madrid, a fecha de firma

LA DELEGADA DE PROTECCIÓN DE DATOS