

Madrid, 19 de febrero de 2026

Informe de adecuación sobre el Borrador del Anteproyecto de Ley de la Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid

1. Objeto y alcance de la evaluación

El presente informe tiene por objeto realizar una evaluación jurídica, técnica y organizativas del Anteproyecto de Ley de Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de analizar su adecuación al ordenamiento jurídico vigente y determinar su viabilidad normativa.

En particular, el análisis se centra en examinar:

- Su encaje en el sistema constitucional de distribución de competencias, de conformidad con el artículo 149.1.18 de la Constitución Española y las competencias estatutarias autonómicas.
- Su conformidad con la legislación básica estatal en materia de procedimiento administrativo, régimen jurídico del sector público, administración electrónica y protección de datos personales.
- Su coherencia y compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea, singularmente con el Reglamento (UE) 2016/679 y el Reglamento (UE) 2024/1689, así como con el marco normativo europeo en materia digital.
- El respeto a los principios de buena regulación y a las garantías vinculadas a los derechos fundamentales potencialmente afectados por el uso de sistemas de inteligencia artificial en el ámbito administrativo.

El presente informe se emite primordialmente desde una perspectiva jurídica, centrada en el análisis de adecuación normativa y competencial del Anteproyecto, sin perjuicio de que se incorporen determinadas consideraciones complementarias orientadas a reforzar la solidez, coherencia y eficacia del marco regulatorio propuesto.

2. Adecuación competencial

El texto normativo fundamenta de manera adecuada su cobertura competencial en el artículo 26 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la potestad de organizar y determinar el funcionamiento de sus instituciones, así como en

los artículos 27 y 28, que reconocen la capacidad de desarrollar legislativamente y ejecutar lo relativo al régimen jurídico y a la función pública en el ámbito autonómico. Asimismo, se sustenta en las especialidades procedimentales derivadas de la organización propia de la Administración, lo que permite adaptar determinados procesos a las características institucionales de la Comunidad Autónoma sin invadir competencias estatales.

A partir del examen realizado, puede observarse que la norma respeta expresamente los límites competenciales establecidos en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, dado que no pretende regular las bases del régimen jurídico ni el procedimiento administrativo común, competencias que son exclusivas del Estado, sino que se configura como una norma de desarrollo y de organización interna. En este sentido, la disposición se limita a desarrollar la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015, adaptando sus previsiones al contexto autonómico, lo que garantiza la coherencia normativa y la seguridad jurídica en la actuación administrativa.

Además, la norma se alinea con el Real Decreto 203/2021, asegurando la correcta implementación de los medios electrónicos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, y respeta expresamente el marco del Reglamento (UE) 2024/1689 (AI Act), lo que evidencia su integración armónica con la normativa europea en materia de inteligencia artificial y gestión de riesgos asociados.

En consecuencia, la norma se configura claramente como disposición organizativa y de desarrollo competencial, sin invadir competencias estatales ni pretender regular aspectos básicos o comunes del régimen jurídico, consolidando así un marco normativo que garantiza la autonomía organizativa de la Administración autonómica y la plena compatibilidad con el derecho estatal y europeo.

3. Alineación con normativa nacional y europea

El anteproyecto normativo se articula en estricta conformidad con el marco jurídico estatal y europeo, reforzando la coherencia normativa y asegurando la plena compatibilidad competencial.

3.1 Relación con la normativa básica estatal

El anteproyecto declara expresamente su dictado en desarrollo de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, y del Real Decreto 203/2021, sobre actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

La norma no altera ni contradice el contenido esencial de dichas disposiciones, sino que:

- Refuerza el uso de medios electrónicos dentro del ámbito autonómico, adaptando su implementación a la organización propia de la Administración.
- Organiza internamente la implantación de tecnologías emergentes, garantizando una transición ordenada y segura.
- Establece garantías adicionales en el uso de sistemas de inteligencia artificial, asegurando la supervisión humana efectiva y la trazabilidad de las decisiones automatizadas.

3.2 Conformidad con el Derecho de la Unión Europea

En materia europea, el anteproyecto se remite expresamente al Reglamento (UE) 2024/1689 (AI Act), adoptando los principios y obligaciones fundamentales del Reglamento, tales como:

- Enfoque basado en riesgos para la gestión de sistemas de IA.
- Clasificación europea de sistemas, sin redefinir categorías ni crear obligaciones divergentes.
- Remisión a las exclusiones previstas en el propio Reglamento.
- Exigencia de supervisión humana efectiva en sistemas que tengan la consideración de alto impacto.

La ley autonómica articula internamente la gobernanza necesaria para la correcta aplicación de estas obligaciones, asegurando que la implementación en el ámbito autonómico se realice de manera coherente con el marco europeo y sin riesgo de desarmonización normativa.

Asimismo, el anteproyecto evidencia coherencia con el ecosistema normativo digital de la Unión Europea, incluyendo expresamente el Reglamento (UE) 2016/679 (Reglamento General de Protección de Datos, RGPD), el Reglamento (UE) 910/2014 (eIDAS) y sus desarrollos posteriores, el Reglamento (UE) 2022/2065 (Reglamento de Servicios Digitales), el Reglamento (UE) 2022/868 (Reglamento de Gobernanza de Datos) y el Reglamento (UE) 2022/868 sobre datos, incorporando principios esenciales tales como: privacidad desde el diseño, minimización de datos, trazabilidad, transparencia y evaluación de impacto.

En línea con el enfoque estructural del Reglamento (UE) 2024/1689, el anteproyecto adopta los siguientes criterios:

- Clasificación de los sistemas de la Inteligencia Artificial (IA) por niveles de riesgo.
- Prohibición de determinados usos de Inteligencia Artificial (IA).

- Exigencia de supervisión humana en sistemas de alto impacto.
- Gestión de riesgos.
- Trazabilidad de los sistemas y sus decisiones.
- Transparencia en la utilización de la Inteligencia Artificial (IA).

La norma autonómica:

- No altera la clasificación europea de riesgos.
- No impone obligaciones divergentes a los proveedores de sistemas de Inteligencia Artificial (IA).
- No modifica los estándares técnicos armonizados.
- No redefine categorías de riesgo.

Su ámbito se limita a organizar la utilización de sistemas de la Inteligencia Artificial por la Administración autonómica, respetando en todo momento el Derecho europeo aplicable.

Desde la perspectiva del principio de primacía del Derecho de la Unión Europea y del efecto directo de los Reglamentos, el presente anteproyecto respeta plenamente el marco armonizado y se configura como norma de ejecución interna en el ámbito autonómico.

4. Valoración jurídica de la norma

La regulación de la inteligencia artificial en el ámbito de la Administración autonómica requiere un análisis detallado desde la perspectiva del principio de legalidad, de la reserva de ley en el ejercicio de potestades administrativas y de la protección de derechos fundamentales.

En primer lugar, el Anteproyecto establece que el uso de sistemas de inteligencia artificial no sustituye la competencia administrativa atribuida por ley ni desvincula la decisión administrativa de su órgano competente. La norma establece expresamente que la decisión sigue siendo formalmente imputable a un órgano administrativo, exigiendo la motivación del acto, la supervisión humana efectiva y la atribución expresa de responsabilidad administrativa.

En consecuencia, la IA se configura como un instrumento técnico de apoyo o automatización, y no como sujeto decisor autónomo, evitando así cualquier vulneración del principio de reserva de ley en el ejercicio de potestades públicas previsto en el artículo 103 CE.

Por otro lado, el Anteproyecto refuerza las garantías en las decisiones automatizadas, ampliando lo establecido en el régimen estatal vigente:

- Supervisión humana efectiva: Se exige capacidad real de intervención, posibilidad de corrección o anulación, evaluación proporcional al riesgo y control previo y continuo, preservando el principio de responsabilidad, evitando decisiones puramente algorítmicas y permitiendo un control jurisdiccional pleno.
- Motivación cualificada: Todo acto administrativo debe permitir comprender el criterio aplicado, los datos utilizados y la lógica decisional subyacente. No se exige la divulgación del código fuente, sino una explicación comprensible, garantizando el derecho a la tutela judicial efectiva, la doctrina constitucional sobre motivación suficiente y el cumplimiento del RGPD.
- Evaluación previa de impacto: Se requiere un proyecto previo, análisis de riesgos, evaluación de impacto e informe técnico preceptivo, configurando un sistema de control ex ante que reduce significativamente el riesgo de arbitrariedad.

Asimismo, el Anteproyecto integra una arquitectura garantista que protege especialmente los derechos fundamentales:

- Derecho a la igualdad y no discriminación: Se exige análisis de sesgos y medidas correctoras, en consonancia con el artículo 14 CE y la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, actuando de manera preventiva frente a discriminaciones indirectas derivadas de datos históricos.
- Protección de datos personales: La norma incorpora principios de privacidad desde el diseño, minimización de datos, evaluación de impacto y supervisión, integrando la gobernanza algorítmica con la protección de datos.
- Tutela judicial efectiva: Al mantenerse la identificación del órgano decisor, la motivación, el régimen de recursos y la responsabilidad patrimonial, no se produce merma del control jurisdiccional.

A efectos de neutralizar posibles riesgos de dilución de responsabilidades, el Anteproyecto establece: i) una atribución expresa de la responsabilidad al órgano competente; ii) el registro de los sistemas de inteligencia artificial y la documentación de los procesos; y iii) la identificación de la finalidad del sistema y la determinación del nivel de riesgo asociado. Desde la perspectiva jurídico-administrativa, estas medidas fortalecen tanto la seguridad jurídica como la trazabilidad institucional.

El texto neutraliza los principales focos de litigiosidad mediante medidas específicas que abordan los riesgos potenciales asociados a la utilización de sistemas de inteligencia

artificial en la Administración autonómica. Así, frente a la adopción de decisiones puramente automatizadas se establece la obligación de supervisión humana; frente a la posible falta de motivación, se exige una explicación suficiente que permita comprender los criterios y la lógica decisional; frente a riesgos de discriminación algorítmica, se impone la realización de evaluaciones de impacto y análisis de sesgos; frente a la dilución de la responsabilidad, se atribuye expresamente la competencia al órgano correspondiente; y frente a eventuales vulneraciones del RGPD, se garantiza la integración plena de los principios del Reglamento. Este diseño normativo evidencia, en conjunto, una clara voluntad de alineación con los estándares europeos y constitucionales.

Es importante destacar que el Anteproyecto respeta el principio de proporcionalidad, evitando cualquier forma de sobrerregulación. No impone cargas indebidas ni duplica obligaciones ya previstas a nivel europeo, no introduce requisitos técnicos adicionales injustificados y no invade competencias estatales. Su alcance se limita a ordenar de manera interna el uso de la inteligencia artificial en la Administración autonómica.

Por último, desde un análisis jurídico podría afirmarse que:

- La regulación de la Inteligencia Artificial se incardina correctamente en las competencias autonómicas.
- Respeto plenamente el marco europeo armonizado y no altera la normativa básica estatal.
- Refuerza garantías frente a decisiones automatizadas mediante mecanismos de control ex ante y ex post.
- Preserva la responsabilidad administrativa y mantiene intacta la tutela judicial efectiva.

Lejos de suponer un debilitamiento de las garantías, el Anteproyecto configura un modelo avanzado y prudente de incorporación de la inteligencia artificial en la Administración pública, jurídicamente sólido, coherente y alineado con el estándar europeo más exigente.

5. Valoración técnica y organizativa de los mecanismos incorporados en la norma

El Anteproyecto configura un sistema institucional escalonado y coherente mediante la creación de la Oficina Técnica de Impulso de la Inteligencia Artificial, un Consejo Consultivo, un Comité de Ética y un Registro público. Este modelo establece una clara separación entre funciones de impulso y de supervisión, posibilitando un control técnico

especializado, incorporando la evaluación ética y reforzando la transparencia estructural. Se trata, en definitiva, de un modelo operativo institucionalizado, y no meramente declarativo, que asegura la adecuada implementación y supervisión de los sistemas de inteligencia artificial en el ámbito de la Administración autonómica.

6. Conclusiones

Del análisis jurídico realizado sobre el Borrador del Anteproyecto de Ley de Administración Digital e Inteligencia Artificial de la Comunidad de Madrid se desprende que la norma propuesta **se configura como un instrumento legal plenamente coherente, seguro y compatible con el ordenamiento jurídico vigente, tanto en el ámbito autonómico como estatal y europeo.**

En primer lugar, el Anteproyecto **se ajusta a las competencias de la Comunidad de Madrid**, limitándose a desarrollar y organizar internamente la actuación administrativa mediante el uso de tecnologías digitales e inteligencia artificial, **sin invadir competencias exclusivas del Estado ni alterar el régimen jurídico básico del sector público. Su encaje competencial respeta expresamente lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española y en los preceptos del Estatuto de Autonomía**, consolidando así la autonomía organizativa de la Administración autonómica.

En segundo lugar, **la norma se articula de manera coherente con la legislación básica estatal en materia de procedimiento administrativo, régimen jurídico del sector público y administración electrónica, así como con el marco europeo armonizado, incluyendo el Reglamento (UE) 2024/1689 (AI Act), el RGPD y el conjunto del ecosistema normativo digital.** La regulación autonómica se limita a organizar la implementación interna de sistemas de inteligencia artificial conformes al Derecho europeo, sin generar desarmonización ni imponer obligaciones divergentes a los operadores del mercado.

En tercer lugar, el Anteproyecto **fortalece las garantías jurídicas vinculadas a los derechos fundamentales, preservando la supervisión humana efectiva, la motivación suficiente de los actos, la trazabilidad, la evaluación de impacto y la responsabilidad administrativa.** Asimismo, **incorpora mecanismos institucionales especializados** como la Oficina Técnica, Consejo Consultivo, Comité de Ética y Registro público, los cuales **aseguran una gobernanza ética, transparente y técnicamente sólida de los sistemas de inteligencia artificial en la Administración autonómica.**

En definitiva, la norma **propone un modelo avanzado, prudente y garantista de incorporación de la inteligencia artificial en la Administración pública, que refuerza la seguridad jurídica, la coherencia normativa y la protección de derechos**

fundamentales. Por todo ello, puede afirmarse que el Anteproyecto es jurídicamente viable, adecuadamente fundamentado y constituye un paso positivo hacia la modernización digital de la Administración autonómica, en pleno respeto de los estándares constitucionales, estatales y europeos aplicables.

7. Recomendaciones de mejora y refuerzo del marco normativo

Sin perjuicio de la valoración globalmente favorable efectuada en los apartados precedentes, se formulan a continuación determinadas recomendaciones orientadas a reforzar la seguridad jurídica, la coherencia sistemática del marco regulatorio, la trazabilidad operativa y su plena alineación con el modelo europeo de gobernanza de la inteligencia artificial.

6.1. Requisitos aplicables a los sistemas de Inteligencia Artificial adquiridos por la Comunidad de Madrid

Con la finalidad de consolidar un esquema de control preventivo y garantizar una gestión adecuada y proporcionada de los riesgos asociados a la utilización de sistemas de inteligencia artificial por la Administración autonómica, podría valorarse la conveniencia de incorporar una previsión expresa conforme a la cual todo sistema de Inteligencia Artificial adquirido, licenciado o desarrollado por encargo de la Comunidad de Madrid deba cumplir, al menos, determinadas condiciones mínimas.

En particular, cabría contemplar:

1. Evaluaciones y auditorías

Podría contemplarse la previsión contractual de la sujeción del sistema a auditorías técnicas, jurídicas y de cumplimiento normativo, tanto internas como externas, incluidas aquellas que pudieran derivarse de requerimientos de autoridades competentes.

2. Entrega de documentación técnica mínima

Podría preverse la obligación de facilitar a la Administración documentación suficiente que permita conocer la finalidad del sistema, su arquitectura general, las fuentes de datos utilizadas, los criterios de entrenamiento, validación y evaluación, así como sus principales limitaciones y riesgos identificados, en coherencia con los principios de transparencia y trazabilidad.

3. Acreditación en marcos de gestión reconocidos

Podría valorarse la exigencia, cuando resulte aplicable, de certificaciones o estándares reconocidos en materia de calidad, seguridad de la información, gestión de riesgos

tecnológicos o cumplimiento normativo, en línea con el principio de diligencia debida en la contratación pública tecnológica.

4. Habilitación de mecanismos de registro de actividad (event logging)

Podría considerarse la conveniencia de que los sistemas incorporen mecanismos de registro de operaciones y eventos relevantes que faciliten la trazabilidad técnica y, en su caso, la reconstrucción de procesos decisionales.

5. Obligación de notificación de incidentes

Podría incorporarse la previsión de un deber de comunicación sin demora de incidentes significativos que puedan afectar a la seguridad, integridad, disponibilidad o regularidad del sistema.

Desde la perspectiva jurídico-administrativa, la incorporación de estas previsiones podría considerarse adecuada y proporcionada, en cuanto instrumento de control preventivo de proveedores y de gestión responsable del riesgo tecnológico.

6.2. Control de proveedores y diligencia debida en la contratación pública de Inteligencia Artificial

Asimismo, podría resultar conveniente que la Ley contemplase de forma expresa la articulación de un sistema estructurado de control de proveedores de sistemas de inteligencia artificial, que permita:

- Verificar el cumplimiento continuado de las obligaciones normativas aplicables.
- Evaluar la solvencia técnica y organizativa de los operadores.
- Establecer cláusulas claras de responsabilidad en caso de incumplimiento.
- Prever mecanismos de suspensión, revisión o retirada del sistema cuando se detecten riesgos significativos.
- Igualmente, podría valorarse la habilitación normativa para el ulterior desarrollo de reglamentos técnicos, órdenes o guías complementarias que faciliten una implantación homogénea del modelo y concreten procedimientos específicos para la evaluación de casos de uso y la realización de auditorías algorítmicas.

Esta previsión reforzaría la posición de la Administración como usuaria responsable de sistemas de Inteligencia Artificial, evitando eventuales diluciones de responsabilidad y alineándose con el enfoque de gobernanza basado en riesgos establecido en el Reglamento (UE) 2024/1689.

6.3. Evaluaciones internas periódicas y mecanismos de mejora continua

Con el fin de garantizar un control dinámico tanto del funcionamiento del sistema normativo como de los sistemas de inteligencia artificial desplegados, podría valorarse la incorporación de:

- Evaluaciones internas periódicas, basadas en indicadores objetivos de rendimiento, impacto, calidad y ausencia de sesgos.
- Métricas de verificación del cumplimiento normativo.
- Mecanismos de mejora continua que permitan la revisión y actualización de protocolos y medidas correctoras.

Asimismo, sería jurídicamente oportuno prever un mecanismo de seguimiento que permita evaluar el grado de cumplimiento de la propia Ley conforme a su planificación inicial, mediante informes periódicos que analicen la adecuación de los sistemas implantados, el respeto de las garantías previstas, el impacto en derechos fundamentales y la eficacia del modelo de gobernanza.

Ello reforzaría el principio de evaluación normativa ex post y consolidaría un modelo regulatorio dinámico, adaptativo y orientado a resultados.

6.4. Coordinación institucional con autoridades europeas y estatales

El sistema de gobernanza previsto en el Anteproyecto (Oficina Técnica, Consejo Consultivo, Comité de Ética y Registro) presenta una configuración sólida y coherente con las buenas prácticas europeas en materia de supervisión de la inteligencia artificial.

No obstante, dado que el modelo europeo exige una adecuada coordinación multinivel, podría valorarse la conveniencia de incorporar una previsión expresa que articule mecanismos formales de cooperación con:

- La futura Autoridad Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial.
- La estructura europea de gobernanza prevista en el Reglamento (UE) 2024/1689, en particular el AI Office y el AI Board.

La introducción de canales formales de cooperación, intercambio de información y alineación interpretativa contribuiría a reforzar la interoperabilidad normativa, la coherencia supervisora y la integración efectiva de la Comunidad Autónoma en el sistema europeo armonizado, evitando eventuales desajustes competenciales o interpretativos.