



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **712/2017**
Expediente **635/2017**

Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez
Presidenta

Consejeras y Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz
Consejero nato

Ilmo. Sr.
D. Ferran García i Mengual
Secretario General

Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 8 de noviembre de 2017, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 3 de octubre de 2017 (Registro de Entrada nº 1121, de la misma fecha), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el expediente instruido por la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, sobre el proyecto de Orden por la que se crean, modifican y suprimen los ficheros de datos de carácter personal de su ámbito competencial.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo se desprende lo siguiente:

Primero.- Solicitud de dictamen.

Con fecha 3 de octubre de 2017, remitido por el Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación tuvo entrada en este Consell Jurídic el proyecto de Orden de la citada Consellería por la que se crean, modifican y suprimen todos los ficheros de datos de carácter personal de su ámbito competencial, solicitándose el preceptivo dictamen de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segundo.- Documentación remitida.

El expediente está integrado entre otros, por los siguientes documentos:

1.- Resolución de 27 de febrero de 2017, del Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, por la que se inició el procedimiento de elaboración de la norma, y se encomendó su elaboración y tramitación a la Subsecretaría de la mencionada Consellería.

2.- Primer borrador del proyecto de Orden.

3.- Texto del acta del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, de fecha 9 de febrero de 2017, en el que consta la revisión del proyecto normativo, sin objeciones.

4.- Informe sobre la repercusión informática del proyecto de Orden, evaluando, diferenciadamente, el impacto respecto de la Instrucción de Servicio número 4/2012, de la Directora General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y respecto de lo dispuesto en el artículo 94 del Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.

5.- Informe de impacto de género, de fecha 13 de marzo de 2017, suscrito por el Subsecretario de la Consellería, con el asesoramiento de la

Unidad de Igualdad, aseverando la garantía del uso de términos y expresiones que hagan visible un tratamiento equilibrado de género.

6.- Informes de impacto normativo en la familia, la infancia y la adolescencia, de la misma fecha y suscriptor, sin impacto en los ámbitos de referencia.

7.- Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de Orden emitido por el Subsecretario de la Consellería proponente, con fecha 13 de marzo de 2017.

8.- Memoria económica del proyecto de Orden, también suscrita por el Subsecretario de la Consellería, de la que se desprende la falta de repercusión económica en los gastos de la Consellería.

9.- Documentación que acredita el cumplimiento del trámite de información pública y la ausencia de alegaciones sobre el proyecto normativo.

10.- Informes de los Subsecretarios de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, y de las Consellerías de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio; y de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, sin formular alegaciones.

11.- Informe del Subsecretario de la Presidencia de la Generalitat, sin datar, sin objeciones, pero realizando observaciones de naturaleza formal.

12.- Informe preceptivo de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de fecha 19 de junio de 2017, favorable.

13.- Informe de la Subsecretaría sobre el trámite de alegaciones formuladas.

14.- Informe de la Abogacía General de la Generalitat, de fecha 28 de septiembre de 2017.

Tercero.- Finalidad de la norma.

Tal y como se desprende del informe de necesidad y oportunidad, en coherencia con el Preámbulo de la norma, y la redacción del artículo 1 de la Orden ("*Objeto*"), la finalidad de la norma es la regulación, de forma unificada, de todos los ficheros de carácter personal necesarios para el correcto funcionamiento de la Consellería, a través de la identificación de los ficheros que se crean (Anexo I), correspondientes a "*Videovigilancia y control*

de accesos”, “Agenda de contactos y miembros de órganos colegiados”, “Registro de entrada y salida de documentos”, “Gestión de Personal y nóminas”, “Licitaciones de contratos y pagos a personas y entidades proveedoras y colaboradoras”, “Subvenciones y Premios”, “Derecho de acceso a la información pública”, “Registro de actividades, bienes y derechos patrimoniales”, “Gestión de expedientes del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, “Denuncias y actuaciones extraordinarias” y “Comunicación de incumplimientos en materia de transparencia, buen gobierno y conflictos de intereses”; los ficheros que resultan modificados (Anexo II); correspondientes a “Participación”, “Quejas, sugerencias y agradecimientos”, “Cooperación al desarrollo”, “Cita previa de las oficinas PROP”, “Registro de centros valencianos en el exterior de la Comunitat Valenciana”, “Autoinscripción”, “Guía de la Generalitat Valenciana” y “GVA OBERTA”; y los ficheros que son suprimidos (Anexo III), correspondientes a los ficheros “Volver”, “Censo de Valencianos residentes en el exterior”, “Ciudadanía y Redes Sociales”, “Gestión de fichadas de Prop”, “Carnet Valencianitat”, “Solidaria”, “Encuestas de calidad percibida”, “Registro de Actividades de Altos Cargos de la Generalitat”, “Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Generalitat” y “Quejas y denuncias ante la Inspección General de Servicios”.

La regulación de los ficheros de datos de carácter personal se encuentra correctamente identificada, de conformidad con las competencias atribuidas a la Consellería proponente en el Decreto 7/2015, del President de la Generalitat, de asignación de competencias, así como las atribuciones que se desprenden del Decreto 160/2015, de 18 de septiembre del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería, en relación con la inspección general de servicios, la atención a la ciudadanía, la simplificación administrativa y la calidad de los servicios.

Asimismo, la creación de nuevos ficheros, la modificación y supresión de ficheros se encuentra ajustada a las competencias de la Consellería, y ha sido informada por parte del resto de Consellerías.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Naturaleza del dictamen.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, es preceptiva la consulta a este Órgano de los *“proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones”*.

El proyecto de Orden sometido a consulta, si bien no se dicta en ejecución directa de una Ley, da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 52 y concordantes del Reglamento aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, que desarrolla la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, respecto a la creación, modificación y supresión de ficheros de carácter personal de la Consellería consultante, lo que justifica la preceptividad de la consulta.

Segunda.- Procedimiento de elaboración del proyecto de Orden.

Señala el artículo 32 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell que las Órdenes de las Consellerías son normas consecuencia del ejercicio de la potestad reglamentaria que nuestro Estatuto de Autonomía atribuye al Consell en su artículo 29.

De esta forma, en el supuesto que ahora se analiza se han seguido con corrección las reglas de procedimiento para la elaboración de los reglamentos autonómicos contenidas en el artículo 43 de la citada Ley 5/1983, y en el Título III del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Así, se ha incorporado al procedimiento un informe justificativo de la necesidad del proyecto y una memoria económica sobre su repercusión económica (tal y como preceptúa el artículo 43.1.a) de la Ley del Consell), en la que se indica que la creación de ficheros no comporta ninguna dotación económica suplementaria ni modificación presupuestaria, atendiendo a que su desarrollo se asume dentro de los gastos ordinarios previstos en la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Consta asimismo una disposición o cláusula de no gasto que habilita, junto con el contenido de la memoria económica, la innecesaria remisión del proyecto a la Consellería competente en materia de Hacienda, como dispone el artículo 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Debe consignarse la indudable corrección de la tramitación del expediente, así como la regulación unificada de todos los ficheros de datos de carácter personal, lo que sin duda, como bien se determina en el Preámbulo de la norma facilita que las personas interesadas puedan ejercer sus derechos en dicho ámbito con cumplimiento de las obligaciones de la Administración en materia de protección de datos.

Consta informe preceptivo de la Dirección General de Tecnologías,

favorable, con observaciones sobre la seguridad.

Remitido el texto del proyecto de Orden a otras Consellerías, tal y como informó la Subsecretaría de la Consellería consultante, no se recibieron alegaciones, y las sugerencias de carácter formal de la Subsecretaría de la Presidencia han sido atendidas.

La Abogacía de la Generalitat informó el proyecto normativo el día 16 de noviembre de 2016.

Constan emitidos todos los informes y entre ellos, el informe de impacto de género, conforme prevé el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres, se ha emitido informe de impacto de género; e informes sobre el impacto del proyecto normativo en la infancia, la adolescencia y la familia, según se establece en el artículo 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.

Tercera.- Marco normativo.

Como ya se ha indicado en otros Dictámenes (208/2010 y 465/2014, entre otros) sobre proyectos de Órdenes de creación de ficheros de datos de carácter personal, la Constitución proclama, en su artículo 18 el derecho al honor y a la intimidad personal y a la propia imagen, recogiendo específicamente en su apartado 4 que:

“La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.

Por otra parte, el artículo 149.1.1^a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la *“...regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.*

Así, al amparo de estos artículos se promulgó la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos, cuyo objeto es garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar.

El artículo 20 de la señalada Ley recoge las previsiones relativas a la

creación, modificación o supresión de los ficheros de las Administraciones Públicas, exigiendo taxativamente a tal efecto que se implementen tales procedimientos por medio de “*disposición general publicada en el Boletín Oficial del Estado o Diario Oficial correspondiente*”.

El Reglamento de desarrollo de la precitada Ley Orgánica fue aprobado mediante Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre. En concreto, su artículo 52 bajo la rúbrica “*Disposición o Acuerdo de creación, modificación o supresión del fichero*” señala que “*la creación, modificación o supresión de los ficheros de titularidad pública sólo podrá hacerse por medio de disposición general o acuerdo, publicados en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente*”.

En este contexto, los artículos 53 y 54 del Reglamento de la Ley Orgánica de Protección de Datos, regulan, respectivamente, la forma y el contenido de la mencionada disposición general o acuerdo y el artículo 55, la notificación de ficheros, de modo específico.

En el ámbito autonómico se aprobó el Decreto 96/1998, de 6 de julio, del Consell, que regula la organización de la función informática, la utilización de los sistemas de información y el Registro de Ficheros Informatizados en el ámbito de la Administración de la Generalitat. Este Decreto fue derogado por el Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, hoy vigente. Junto a esta disposición general mantiene su vigencia el Decreto 130/2012, de 24 de agosto, del Consell por el que establece la organización de la seguridad de la información de la Administración de la Generalitat.

Con habilitación competencial, y motivación suficiente, el proyecto permite la identificación, mediante disposición general publicada en el *Diari Oficial* de nuestra Comunidad Autónoma, la creación, modificación y supresión de todos los ficheros correspondientes al ámbito competencial de la Consellería proponente.

Cuarta.- Estructura y contenido del Proyecto.

El texto del proyecto consta de una parte expositiva; una parte dispositiva, integrada por cuatro artículos; una parte final compuesta por, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final única.

Se completa por tres anexos, comprensivos de las características de los ficheros que se crean, modifican o suprimen.

Quinta.- Observaciones al texto del proyecto.

La vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone en su artículo 129.1 que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, *“las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”*.

En los apartados siguientes de dicho artículo 129 el legislador establece la manera en la que deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios. En la parte expositiva de la norma proyectada, no consta atendido este mandato del legislador básico, por lo que se recomienda modificar el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, citada.

A la disposición adicional primera.

La disposición adicional aparece intitulada como *“Limitación del gasto”*, con una redacción que establece que su aprobación no supondrá incremento de coste económico en el presupuesto de la Generalitat.

Debería denominarse: *“regla de no gasto”* o *“ausencia de incidencia económica”* en tanto hace referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión, conforme al artículo 26.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero.

A la disposición derogatoria.

La disposición derogatoria, en su apartado 1, efectúa una identificación de las disposiciones normativas concretas que se derogan, relacionadas, mientras que en el apartado 2 se deroga el contenido de determinadas disposiciones, en lo que se refiere a los ficheros suprimidos por el Anexo III, que afectan a otros Departamentos.

El informe de la Abogacía General de la Generalitat no plantea ninguna observación a la redacción, mientras que el informe de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones considera que es necesario eliminar de la Orden la disposición derogatoria, ya que las

modificaciones publicadas únicamente complementan las Ordenes de creación, modificando los ficheros ya creados tan solo en algunos aspectos.

Por su parte, el informe del Subsecretario de la Consellería proponente de fecha 10 de julio, sobre el conjunto de alegaciones, y en concreto sobre la manifestada por la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones acerca de la supresión de la eliminación de la disposición derogatoria, manifiesta que por cuestiones de seguridad jurídica no resulta conveniente, ya que únicamente se refiere a disposiciones normativas que regulan ficheros que son suprimidos.

Compartimos el criterio de la Consellería consultante, pues el contenido de la disposición derogatoria no puede limitarse a una mera inclusión de una cláusula genérica de salvaguarda.

El contenido del artículo 32 del Decreto 24/2009, ya citado, no puede ser más claro al respecto:

“1. En los proyectos normativos se incluirá en una disposición derogatoria única una relación cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones derogadas, cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación y que será del siguiente tenor: «Asimismo, quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en...», indicando a continuación el tipo de norma.

2. La disposición derogatoria incluirá, en su caso, una cláusula de vigencias que contendrá una relación cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones sobre la materia que continuarán vigentes”.

Con la redacción elegida quedan claras e identificadas las normas derogadas totalmente y las normas afectadas en lo que respecta a los ficheros suprimidos, lo que resulta adecuado y conveniente en garantía de la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Aspectos de redacción

Deberán corregirse las alusiones a los artículos del Reglamento de desarrollo de la LOPD, ya que deberán referirse a este y no al Real Decreto aprobatorio que solo tiene un artículo único. Así, deberá redactarse del siguiente modo: *“artículo 54.2 del Reglamento de desarrollo de la LOPD, aprobado por Real Decreto 170/2007, de 21 de diciembre”.*

Se sugiere que en la redacción de la Orden se elimine la fecha y diario oficial de la publicación de las normas.

Dicho cuanto antecede, el proyecto de Orden dictaminado se ajusta completamente al ordenamiento jurídico.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el proyecto de Orden de la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación por la que se crean, modifican y suprimen los ficheros de datos de carácter personal de su ámbito competencial es acorde al ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 8 de noviembre de 2017

EL SECRETARIO GENERAL



Ferran García i Mengual

LA PRESIDENTA



Margarita Soler Sánchez

**HONORABLE SR. CONSELLER DE TRANSPARENCIA,
RESPONSABILIDAD SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN.**