



Informe RSJ nº. 493/2018

Visto el denominado proyecto de Decreto del Gobierno de Aragón por el que se regula la organización y funcionamiento del registro de policías locales de Aragón, sus distintivos identificativos y se establece el marco para el tratamiento de datos de carácter personal, del que se le ha dado traslado a este Centro Directivo, con fecha registro de entrada 3 de agosto de 2018, procede informar en los siguientes términos:

I.- Los artículos 1 y 3.3.a) del Decreto 167/1.985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir informe preceptivo sobre los proyectos de decreto que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

II.- Consideración previa: documentación remitida

Al objeto de que este centro directivo emita el presente informe la Dirección General de Justicia e Interior del Departamento de Presidencia ha remitido un índice de los 37 documentos que forman parte del expediente de tramitación. Con fecha posterior se ha recibido el informe de fecha 30 de agosto de la Dirección General de Presupuestos, Tesorería y Patrimonio referente a la estimación económica y el informe de contestación a este de 18 de septiembre de la Dirección General de Justicia e Interior que deberán incorporarse a la documentación remitida y al portal de transparencia.

III.- Cuestiones formales

Título competencial.- Se recoge adecuadamente en el inicio de la exposición de motivos, el artículo 76 de nuestro Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Su apartado 3 dispone que, *“Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas”*.

Por su parte dado que la norma proyectada, además, regula materia referente a datos de carácter personal de titularidad pública, es preciso citar también la atribución

competencial ex artículo 75.5 del Estatuto, que otorga a esta Comunidad competencia compartida en materia de *“protección de datos de carácter personal que, en todo caso, incluye la regulación, inscripción y el tratamiento de los mismos, el control de los ficheros creados o gestionados por las instituciones públicas de Aragón y, en especial, la creación de una Agencia de protección de datos de Aragón”*. La inclusión estatutaria referente a la regulación, acorde a la norma proyectada, es una previsión estatutaria cuyo desarrollo es conforme a la Ley Orgánica 5/1999 de Protección de Datos que en su artículo 41.2 indica que, *“Las Comunidades Autónomas podrán crear y mantener sus propios registros de ficheros para el ejercicio de las competencias que se les reconoce sobre los mismos”*, precepto que debe entenderse inalterado tomado en consideración el Reglamento UE 2016/679, sin perjuicio de su incidencia directa en lo que se refiera a la creación y mantenimiento del mismo y que luego será abordado en el análisis de la tramitación y contenido material del proyecto objeto de informe.

La memoria justificativa, ningún informe de los elaborados durante su tramitación ni la exposición de motivos del proyecto refieren este título competencia a pesar de claridad expuesta en la Orden de inicio y la propia memoria justificativa sobre el contenido a regular con la disposición proyectada.

Competencia para la elaboración del proyecto de Decreto.- El artículo 47 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo, del Presidente y Gobierno de Aragón, señala que, *“La iniciativa para la elaboración de reglamentos corresponderá a los miembros del Gobierno en función de la materia”*.

Tal y como se indica someramente en la Memoria justificativa y de manera concreta en el informe de la SGT, el Departamento competente es, en este caso, el de Presidencia, a través de la Dirección General de Justicia e Interior, (órgano directivo que fue encomendado), competencia que viene por doble vía material, tanto por tratarse de regulación referente a la coordinación de los policías locales, artículo 23 i) del Decreto 307/2015 de estructura orgánica del Departamento, puesto este en conexión con el artículo 3 del Decreto de 5 de julio de 2015 de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma

de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos, como por crear y regular fichero de carácter personal, iniciativa que por “el contenido” corresponde al mismo, de acuerdo con el artículo 1 del Decreto 98/2003 por el que regula los ficheros de esta naturaleza en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Aunque luego se abordará con mayor profundidad, anticipar ya desde este momento que este Decreto, aún con la entrada en vigor del Reglamento comunitario, debe entenderse vigente en los preceptos que determinan cuestiones de naturaleza organizativa que siguen aplicándose en cuanto a la intervención de los órganos competentes en materia que incide en protección de datos.

De manera adecuada se inicia la tramitación mediante Orden de 1 de junio de 2017. En la misma se indica que en la norma a tramitar es consecuencia de desarrollo pendiente del artículo 7 de la Ley 8/2013 de coordinación de policías locales de Aragón y tendrá como efecto sustituir el Decreto 215/1991 de registro de policías locales, y en su caso, con la necesaria adecuación normativa, el fichero de datos regulado por Decreto 98/2003, última consideración que se hace en la Orden teniendo presente el momento temporal de inicio de la tramitación.

Tramitación.- El informe de la SGT, acorde a la función que legalmente le atribuye el artículo 50 de la Ley 2/2009 del Presidente y del Gobierno de Aragón, dedica su apartado III al examen del procedimiento de elaboración de la norma. De manera ordenada recoge la diferente normativa de aplicación al caso que nos ocupa. Se sigue las referencias expuestas en este informe por su orden a los efectos de facilitar una adecuada comprensión de nuestro análisis jurídico respecto de la tramitación llevada a cabo.

Comienza por abordar este informe la aplicación de la Ley 39/2015 que en su artículo 133 ha introducido la regulación que pretende una mayor y más intensa participación de los ciudadanos en la elaboración de disposiciones normativas como la reglamentaria que ahora nos ocupa. Los dictámenes del Consejo Consultivo de Aragón del año 2017 y 2018 viene oportunamente advirtiendo esta circunstancia aplicando y guiando su regulación a cada caso concreto, (entre otros Dictamen 188/2017 referente a proyecto de Decreto tramitado por este mismo Departamento y órgano directivo, en ese

caso Agrupaciones de Voluntarios de Protección Civil), en el que se pone de relieve la corrección del trámite previsto en este artículo 133.

Lo mismo sucede en este caso. Consta con la documentación remitida Resolución de 17 de agosto de 2017 del órgano directivo tramitador de consulta previa en plazo de 21 de agosto a 15 de septiembre y certificado del Jefe de Servicio de participación ciudadana acreditando su publicación en portal web y cumplimiento de las instrucciones del Acuerdo del Gobierno de Aragón de 20 de diciembre de 2016. Así se expresa en la Memoria justificativa.

Respecto a la adecuación de la tramitación exigida en el artículo 47 a 50 de la Ley 2/2009, se describe en el informe de la SGT los trámites llevados que constan oportunamente en la documentación remitida.

Respecto al contenido de la memoria justificativa se expresa la necesidad de promulgación de la norma y su inserción en el ordenamiento jurídico. Esta memoria justificativa inicial se ve complementada con otra posterior del órgano directivo tramitador, de 21 de junio de 2018, (folios 108 a 120 de la documentación remitida), en el que se realizan apreciaciones oportunas que justifican su tramitación y contenido tras el trámite de audiencia e información pública.

Examinado el contenido de estos documentos y conectados con la documentación que forma parte del proceso de elaboración del proyecto de Decreto sujeto a informe es necesario abordar con carácter previo una cuestión que a juicio de este centro directivo supone un serio inconveniente, no solo para la emisión de este informe, si no para la aprobación del proyecto de decreto, cuyo título final tiene como rúbrica establecer “el marco para el tratamiento de los datos de carácter personal”. Observados los trámites realizados entiende este centro directivo que no podemos tener por el cumplida la normativa de aplicación en cuanto a la obligatoria intervención de los órganos de esta Administración en materia de protección de datos, intervención que como hemos anticipado es fundamental para determinar la redacción material del proyecto y su conformidad técnica con el Reglamento comunitario ya en vigor.

Inicialmente la memoria justificativa indicó la necesidad de recabar informe del Servicio de Administración Electrónica, (no lo cita la Memoria pero es en virtud del artículo 10. 1 c) del Decreto 319/2015 de estructura orgánica del Departamento de Innovación Investigación y Universidad). y también informe de la SGT de este Departamento en aplicación, en este caso del artículo 4.1. b) Decreto 98/2003 regulador de los ficheros de carácter personal, precepto que no es el aplicable. El informe preceptivo del Departamento de Innovación Investigación y Universidad resulta del artículo 3.1 c) habiendo asumido hoy las competencias del Departamento de Presidencia indicado en este precepto en esta materia según Decreto de 5 de julio de la Presidencia del Gobierno de Aragón, por el que se modifica la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se asignan competencias a los Departamentos. Se desprende de la memoria la importancia de estos informes dedicando una parte de la misma a describir las “cauteladas necesarias para garantizar la confidencialidad de los datos”. El artículo 4.1. b) establece el informe preceptivo de la SGT del Departamento en el que esté ubicado la unidad administrativa responsable del fichero, en este caso SGT del Departamento de Presidencia. Así lo refleja correctamente el propio informe de la SGT folio 128 de la documentación remitida.

Posteriormente una vez finalizado el trámite de información pública, en fecha 3 de abril de 2018 el órgano directivo tramitador solicita a la D.G. de Administración Electrónica criterio sobre dos puntuales cuestiones que se habían planteado desde el Ayuntamiento de Zaragoza, cuestiones referidas al nivel de seguridad y al uso electrónico del carnet profesional. El 20 de abril es emitido el informe por el Servicio de Administración electrónica circunscribiendo el mismo a las cuestiones planteadas sin pronunciamiento global del proyecto de Decreto no obstante la inminente entrada en vigor del Reglamento comunitario de protección de datos, (25 de mayo de 2018). Tal proceder motivó nueva solicitud de informe en fecha 22 de mayo de 2018, esta vez sí respecto a la incidencia del Reglamento comunitario, solicitando informe respecto a la tramitación a seguir para modificar el fichero regulado por Decreto 98/2003.

El 13 de junio de 2018 se emite informe, esta vez por el Servicio de Apoyo a la Digitalización que comienza señalando su falta de competencia para entrar a analizar el

contenido de las alegaciones remitidas en el trámite del Decreto por el que precisamente entrar a emitir el informe. Con esta disposición, el servicio informante refiere las principales novedades del Reglamento comunitario expresando de manera clara que estas inciden sobre todo en las “organizaciones” debiendo cada una analizar y aplicar las obligaciones nuevas que hasta en número de 5 el informe señala. Concreta el mismo la incidencia del Reglamento sobre los ficheros de datos sustituidos por el concepto de actividades de tratamiento por parte de los responsables, concluyendo el informe la necesidad de adaptación del proyecto a la normativa comunitaria y realizando dos recomendaciones respecto a la unidad responsable y flexibilidad del registro.

A resultas de este informe aparece con la documentación remitida a este centro directivo un nuevo borrador de texto con tachaduras. Su examen respecto a esta materia de protección de datos, permite colegir que se elimina toda referencia al Decreto 98/2003, el artículo 18 y el Anexo III. Ninguna novedad se visualiza en los preceptos. Únicamente en la exposición de motivos se introduce la referencia al Reglamento comunitario señalando que en la norma “ *se fijan los parámetros en los que se va a producir el tratamiento de los datos en relación con el registro, aumentando la garantías de las actividades de tratamiento*” .

Pues bien, no obstante esta afirmación, nada se desprende del articulado, (a salvo la declaración genérica del artículo 2 que ya estaba enunciada en el primer borrador), y nada se dice en la memoria complementaria de 21 de junio, limitándose a señalar, folio 110, que conforme a las pautas marcadas, (por el Servicio de Apoyo a la Digitalización) el texto ha sido modificado.

No teniendo una referencia clara de la adecuación del texto, nuevamente el órgano directivo tramitador, en la misma fecha de emisión de la memoria complementaria, 21 de junio, solicita nuevo informe a la Dirección General de Administración Electrónica indicando que remite el nuevo texto.

A tal petición contesta el mismo Servicio de Apoyo a la Digitalización en fecha 2 de julio de 2018. Hace constar expresamente que no ha sido remitido el texto y que no consta en el portal de transparencia. En consecuencia indica el informe que no ha podido

comprobar el cumplimiento o no de lo que había advertido en su anterior informe y se desguelga concluyendo que en todo caso es suficiente con no entrar en contradicciones con la norma comunitaria.

Lo anterior permite concluir a la SGT del Departamento de Presidencia, folio 128, que el Servicio de Apoyo a la Digitalización “ha verificado” el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos y que se ha observado la tramitación exigida por el Decreto 89/2003. Entiende este centro directivo que no se cumple esta consideración.

El relato descrito, resultante de los documentos remitidos, evidencian que precisamente ha ocurrido lo contrario. No ha habido verificación alguna. El informe del Servicio de Apoyo a la Digitalización es claro al respecto. No ha realizado análisis técnico de la materia porque no se envió el texto, no pudo consultarlo y no se preocupó en solicitarlo. No supera esta actuación un mínimo de fiabilidad que nos permita concluir que la disposición proyectada no va a producir en su desarrollo el cometido fiel para el cual se quiere aprobar, esto es, la regulación de un registro administrativo con un adecuado y seguro tratamiento, desarrollo y control de datos, circunstancias que no ha sido oportunamente abordadas. El debido cumplimiento del Decreto 98/2003, que como hemos señalado se mantiene vigente y eficaz respecto a la participación de los órganos competentes en materia de protección de datos, (aún desapareciendo la necesidad de ficheros), exige de conformidad al artículo 3.1 c) y utilizando sus términos literales, “la comprobación de que el texto del proyecto cumple con las condiciones exigidas”. Es necesario en consecuencia a juicio de este centro directivo la emisión de nuevo informe preceptivo por el Departamento de Innovación, Investigación y Universidad. A consecuencia de este informe el proyecto de Decreto deberá complementar de nuevo la memoria justificativa fundamentando como en su conjunto el registro y el tratamiento de datos se integra en nuestro ordenamiento jurídico y como se integran las garantías de las actividades de tratamiento.

La falta de este informe y del análisis técnico del tratamiento de datos dada la previsible fundamental influencia que puede tener sobre la redacción final del texto impide la emisión de preceptivo informe de este centro directivo sobre la adecuación o

no a derecho del contenido material de la disposición proyectada. No obstante y en aras al principio de conservación de trámites realizados indicaremos lo siguiente respecto a la tramitación.

Respecto al contenido de la memoria económica que suscita la disposición proyectada, la implicación del órgano directivo tramitador permite concluir el cumplimiento del artículo 129.7 de la Ley 39/2015.

En una apreciación inicial, tal y como consta en el apartado 4 de la memoria justificativa, el órgano directivo tramitador determinó la estimación del coste económico de aprobación del proyecto, estimación que supone un incremento de gasto, circunstancia por la que la SGT del Departamento de Hacienda y Administración Pública, (folio 83 de la documentación remitida), advirtió en febrero de 2018, de conformidad al artículo 15 de la Ley presupuestaria 4/2017, la necesidad de solicitar informe preceptivo a este Departamento, *“adjuntando memoria económico financiera en la que consten el alcance, repercusión y coste del texto normativo”*. Como consecuencia de las alegaciones formuladas durante la tramitación, en concreta las de la Federación de Municipios, Comarcas y Provincias, el órgano directivo tramitador, acogiendo el cambio de modelo de placa, dispone la necesidad de abordar el gasto económico en su totalidad, aproximadamente 53.000 euros. Así consta manifestado en la petición de informe que realiza el 26 de julio de 2018 al Departamento de Hacienda y Administración Pública, (folio 144 de la documentación remitida).

El 30 de agosto de 2018 fue emitido informe por la Dirección General de Presupuestos, Tesorería y Patrimonio del Departamento de Hacienda y administración Pública. Se pone de manifiesto en el mismo que el gasto estimativo compromete en cumplimiento de objetivo de déficit a no ser que se priorice este gasto en detrimento de otros, manifestación que se realiza, según inciso final del informe, *“a los efectos de su toma de consideración en la toma de decisiones que estime oportunas”*.

El 18 de septiembre de 2018 la Dirección General de Justicia e Interior, órgano tramitador, emite informe en el que viene a indicar que el gasto estimado quedará

reflejado en el futuro presupuesto y que en consecuencia se asumirá con disminución de otras partidas.

En consecuencia a efectos de elaboración de la norma y de su estimación económica se tiene por cumplido el trámite y el artículo 13.1 de la Ley 2/2018 de 28 de febrero de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, Reglas sobre los proyectos normativos y acuerdos que contengan compromisos financieros, cuando dispone que, *“1. Todo proyecto normativo cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio del año 2018 o de cualquier ejercicio posterior deberá incluir una memoria económica detallada en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución y la forma en que se financiarán los gastos derivados de la nueva normativa, así como el informe preceptivo del Departamento de Hacienda y Administración Pública”*.

Por su parte el punto 5 del apartado III del informe de la SGT indica los informes que conforme a la normativa de aplicación en materia de comunicación institucional y de coordinación de policía locales son emitidos respectivamente por la Comisión de Comunicación Institucional y la Comisión de Coordinación de Policías Locales. Tal y como expresamente se indica en el informe SGT estos informes no plantean problemas en la tramitación del proyecto.

También es necesario hacer referencia a la actuación realizada por el órgano tramitador respecto a la evaluación del impacto de género siendo notable el interés mostrado por cumplir, (pese a no se legalmente exigible por mor de la aplicación temporal de la Ley 7/2018, de 28 de junio), con dicha evaluación y así consta reflejado en el informe de 26 de julio de 2018, folio 136 de la documentación remitida.

Consta adecuadamente realizado el trámite de audiencia e información pública.

Finalmente en lo concerniente a la tramitación tal y como indica el informe de la SGT, el presente proyecto de reglamento “ejecutivo” precisa del dictamen del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, tal y como resulta del artículo 15.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

Igualmente recoge el informe de la SGT el obligado cumplimiento del artículo 15.1 de la Ley 8/2015 en materia de transparencia. El precepto indica en sus apartados d), e) y f) que se publicarán, *los proyectos de reglamento, una vez elaborados y previamente a la solicitud de los informes y dictámenes de los órganos consultivos, las memorias, informes y dictámenes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos con ocasión de la emisión de los mismos y los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación, así como las aportaciones que se realicen durante ese trámite y la respuesta a las mismas.*

Consultado por este centro directivo el portal de transparencia están publicados los documentos remitidos a este centro directivo, a excepción de los referidos al comienzo del presente informe de naturaleza presupuestaria.

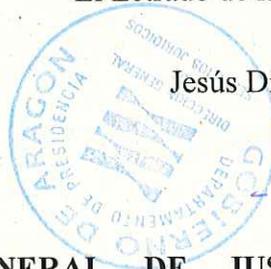
Queda por hacer una última e importante consideración. La conservación o no de los trámites e informes realizados hasta la fecha dependerá de la redacción final del texto tras el examen y valoración del marco de tratamiento de datos de carácter personal que deba plasmarse en el mismo. Si los cambios a realizar son exclusivamente técnicos de orden organizativo interno podrán ser conservados todo ellos. Con las consideraciones complementarias de la SGT y de este centro directivo respecto al contenido material del texto podrá ser remitido al Consejo Consultivo.

Sin perjuicio de mejor criterio es lo que procede informar con arreglo a derecho.

En Zaragoza, a 4 de octubre de 2018.

El Letrado de la ~~Comunidad Autónoma~~

Jesús Divassón Mendivil



**SRA. DIRECTORA GENERAL DE JUSTICIA E INTERIOR DEL
DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA.**