

Legitimación

JUNTA DE ANDALUCIA

GABINETE JURÍDICO

Asesoría Jurídica de la Consejería de Educación y Deporte

Fecha: 13 de Enero de 2020

S. ref.:

N. ref.: GGG/csc

Asunto: INFORME AJ-CED 2019/751

Consejería de Educación y Deporte
Secretaría General Técnica

S A L I D A	JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE
	202096000000908 - 14/01/2020
	Asesoría Jurídica
SEVILLA	

ENTRADA COMUNICACIÓN INTERIOR Y EXTERIOR Secretaría General Técnica 15 ENE 2020 186 Núm.
--

Ilmo./a Sr./Sra.:

Adjunto remito a V.I. bajo el número INFORME AJ-CED 2019/751 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE.

La Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa de la
Asesoría Jurídica.

Fdo.: Gracia Gómez García.

Juan Antonio de Vizarrón, s/n. Edif. Torretriana - Isla de la Cartuja 0
41092 Sevilla

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2020 09:20	PÁGINA 1 / 1
VERIFICACIÓN	PzPpxDdGowkVSGIkFOa7hnpnREzU8p	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

INFORME AJ-CED 2019/751 PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y DEPORTE.

Asunto: Disposición de carácter general. Política seguridad TIC Consejería Educación y Deporte. Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica. Decreto 1/2011, de 11 de enero, por el que se establece la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones en la Administración de la Junta de Andalucía.

Habiéndose remitido por el Ilmo. Sr. Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Deporte petición de informe sobre el asunto arriba referenciado, de conformidad con el artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, me cumple poner de manifiesto las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Se solicita informe sobre el proyecto normativo antes referido, de manera que, siguiendo el orden lógico que demandan los informes sobre proyectos de disposiciones de carácter general, antes de examinar el contenido debe precisarse el título competencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía que fundamente la disposición proyectada, así como el procedimiento de elaboración y la forma que haya de adoptar la disposición.

En cuanto al título competencial, parte de lo dispuesto en el artículo 42.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por LO 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual: *"La Comunidad Autónoma de Andalucía asume mediante el presente Estatuto: (...) 3º Competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado"*.

En relación con ello, el artículo 82 del mismo EAA dispone que *"Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia ejecutiva sobre protección de datos de carácter personal, gestionados por las instituciones autonómicas de Andalucía, Administración autonómica, Administraciones locales, y otras entidades de derecho público y privado dependientes de cualquiera de ellas, así como por las universidades del sistema universitario andaluz"*.

SEGUNDA: La regulación objeto de nuestra consideración parte de la regulación contenida en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, cuyo artículo 11.1 dispone que *"Todos los órganos superiores de las Administraciones públicas deberán disponer formalmente de su política de seguridad que articule*

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2020 09:23	PÁGINA 1 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxD&sO5gWuqTUaUP4\$PpRfm\$&CJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

la gestión continuada de la seguridad, que será aprobada por el titular del órgano superior correspondiente. Esta política de seguridad, se establecerá de acuerdo con los principios básicos indicados y se desarrollará aplicando los siguientes requisitos mínimos: (...)"

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se aprobó (mediante Decreto 1/2011, de 11 de enero) el Reglamento por el que se establece la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones en la Administración de la Junta de Andalucía (aprobado por el Decreto 1/2011, de 11 de enero), con objeto de *"definir y regular la política de seguridad de las tecnologías de la información y comunicaciones de la Administración de la Junta de Andalucía, conformando, junto a las disposiciones y documentos técnicos que la desarrollen, el marco regulador de seguridad TIC"* (artículo 1)..

El Reglamento andaluz sería después modificado por Decreto 70/2017, de 6 de junio, con objeto de potenciar la estructura de gobierno *"mediante la definición de atribuciones específicas a las Consejerías en relación con su propia seguridad y con la de las entidades vinculadas o dependientes de ellas, clarificando la aplicación del principio de función diferenciada y delimitando las funciones que deben desempeñar las distintas áreas implicadas en el mantenimiento de la seguridad, en línea con los perfiles con responsabilidad en seguridad definidos en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero"* (en palabras de su Exposición de Motivos)

De este modo, el artículo 10.1 del citado Reglamento aprobado por Decreto 1/2011, en la redacción dada por el citado Decreto 70/2017, establece que *"Sin perjuicio de las directrices establecidas en el marco regulador de seguridad TIC de la Administración de la Junta de Andalucía, cada Consejería y entidad incluida en el ámbito de aplicación del presente Decreto deberá disponer formalmente de su propio documento de política de seguridad TIC, así como de las disposiciones de desarrollo que adecuen, en su caso, las directrices comunes de la Administración de la Junta de Andalucía a sus particularidades. Asimismo, cada Consejería y entidad deberá contar con un Comité de Seguridad TIC, que no tendrá carácter colegiado y que actuará como órgano de dirección y seguimiento en materia de seguridad de los activos TIC de su titularidad o cuya gestión tenga encomendada"*.

TERCERA: Sentado lo anterior, ha de examinarse el procedimiento que debe seguirse para la elaboración de la disposición del proyecto de Orden sometido a nuestra consideración.

1.- Al tratarse de una disposición de carácter general el procedimiento aplicable para su elaboración el contenido en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre de Gobierno de Andalucía, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias.

Debe recordarse cómo el Tribunal Constitucional (cfr. entre otras, la Sentencia 15/1989, de 26 de Enero, F.J. 7º) destaca que es ésta una materia en la que las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trata del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general, recogiendo dicha competencia en el caso de Andalucía en el artículo 13.4º del Estatuto de Autonomía.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2020 09:23	PÁGINA 2 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxD&sO5gWuqTUaUP4\$Pfm\$&CJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con normativa específica de carácter propio determinante del cauce a través del cual se debe desarrollar la elaboración de las disposiciones autonómicas de carácter general. Nos referimos a la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de noviembre), artículo 45, cuyo contenido es similar al del artículo 24 de la Ley 50/1997 de 27 de Noviembre, del Gobierno.

Así, dicho precepto establece los siguientes trámites para la elaboración de disposiciones de carácter general; a saber:

- Elaboración del Proyecto por el correspondiente Centro Directivo, acompañándose informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar.
- Cuantos informes, dictámenes y aprobaciones previas exija el ordenamiento; igualmente, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.
- Por afectar a los intereses de los ciudadanos, trámite de audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a 15 días hábiles, pudiendo realizarse con las organizaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición. Este trámite podrá ser abreviado hasta el mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen.

En este punto, debe señalarse que, conforme a la doctrina sentada por el Consejo Consultivo de Andalucía, a la hora de elaborar disposiciones de carácter general, la Administración debe mostrar un rigor estricto en la observancia de los requisitos de carácter adjetivo o procedimental que vengan legalmente impuestos a la actividad administrativa de producción normativa, porque ésta, al igual que los requisitos de naturaleza sustantiva, se integran en el ordenamiento jurídico, al que se encuentran vinculados en su actuación todos los poderes públicos, como claramente ponen de manifiesto los artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución. Por tanto, la observancia del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general debe ser escrupulosa, pues, si el procedimiento cumple una función de garantía para el ciudadano en relación con las decisiones administrativas, tanto mayor debe ser su exigencia cuando se trata de elaborar normas que se van a insertar en el ordenamiento jurídico, teniendo vocación de generalidad.

2.- Igualmente, habrá que estar también a las disposiciones contenidas en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante LPACAP), dedicadas a "*la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*".

Recordamos al respecto, no obstante, que la aplicación de parte de esos artículos quedó afectada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional con ocasión de la Sentencia de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016 interpuesto por la Generalidad de

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2020 09:23	PÁGINA 3 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxD&sO5gWuqTUaUP4\$pRfm\$&CJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

Cataluña, contra diversos preceptos de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, entre ellos, algunos de dicho Título VI.

Concretamente, el fallo de esta Sentencia del TC:

* Declara inconstitucional y nulo los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías del Gobierno" del párrafo tercero del art. 129.4 de la Ley 39/2015 (*"Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferida, con carácter general al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante."*)

El TC afirma que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar, quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular. Al reservar al Estatuto autonómico las decisiones en torno a la titularidad de la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, el art. 147.2 c) CE ha excluido que puedan ser objeto de la legislación ordinaria.

Por ello concluye que el párrafo es inconstitucional, pero no por contradecir lo dispuesto en el art. 68.1 EAC (Estatuto de Autonomía de Cataluña), sino, simplemente, por regular aspectos que la Constitución ha remitido a los Estatutos de Autonomía, esto es, cuestiones que integran su "contenido necesario y reservado" (STC 93/2015, FJ 3), "contenido constitucionalmente obligado" (STC 31/2010, FJ 4) o "contenido mínimo necesario" (STC 247/2007, FJ 12).

Ahora bien, el TC estima la impugnación, pero solo parcialmente, esto es, sólo en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de los incisos "o Consejo de Gobierno respectivo" y "o de las consejerías del Gobierno".

* Declara contrario al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 b) de esta Sentencia, los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133.

El artículo 129 se refiere a "Principios de buena regulación": el artículo 130, a la "Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación"; el 132, a la "Planificación normativa", y el 133, a la "Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos".

El TC afirma que estos artículos se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, por lo que invaden las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes, razón por la cual estima el recurso en este punto.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2020 09:23	PÁGINA 4 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxD&sO5gWuqTUaUP4\$Rfm\$&i&CJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

No obstante, el TC no declara su nulidad, por cuanto tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, de manera que únicamente los declara no aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas.

* Por último, declara contrarios al orden constitucional de competencias, en los términos del fundamento jurídico 7 c), el art. 132 y el art. 133 (salvo el inciso de su apartado 1 *"Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública"* y el primer párrafo de su apartado 4).

El artículo 132 de la Ley 39/2015, que se refiere a la "Planificación normativa", establece, a juicio del TC, *"una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo)"*. Concluye por ello el Tribunal que *"De acuerdo con la STC 91/2017, FJ 6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas"*.

En cuanto al artículo 133, sobre "Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos", el TC excluye de la declaración como contrario al orden constitucional, tanto el primer inciso del apartado 1 (*"Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública"*), como el primer párrafo del apartado 4 (*"Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen"*), y ello por cuanto contienen normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Por el contrario, las demás previsiones del art. 133, en la medida que descienden a cuestiones procedimentales de detalle, desbordando el ámbito de lo básico, vulnerarían las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

En consecuencia, el TC declara que los arts. 132 y 133 (salvo las partes referidas: primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. El TC entiende que tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal (sin que ello fuera objeto de controversia en el citado proceso).

CUARTA: Aún dentro de cuestiones formales, surge la necesidad de referirse a la forma elegida en el proyecto para que se integre esta disposición en el Ordenamiento Jurídico: Orden de la Consejería de Educación.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2020 09:23	PÁGINA 5 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxD&sO5gWuqTUaUP4\$pRfm\$&i&CJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

En primer lugar, la forma de "Orden" implica abordar la potestad reglamentaria de que disponen los titulares de las Consejerías. Básicamente, son tres los supuestos en que aquella potestad les corresponde:

- Cuando se trata de la organización interna de la Consejería (la conocida como "potestad reglamentaria doméstica").
- Cuando cuenta con una previa habilitación para ello, de acuerdo con el ordenamiento vigente (conforme a la STC 185/1995, de 14 de Diciembre -F.J. 6º c) -, dicha habilitación habrá de venir prevista en norma de rango legal).
- Cuando la disposición reglamentaria no viene tanto a desarrollar otras normas previas, sino a disponer la simple ejecución reglada de las mismas, como se destaca en el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de Diciembre de 1997 (*Consideración 3ª*).

El artículo 44.2 de la Ley andaluza 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, dispone expresamente que *"Las personas titulares de las Consejerías tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y materias internas de las mismas. Fuera de estos supuestos, sólo podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitadas para ello por una ley o por un reglamento del Consejo de Gobierno"*.

En el presente caso, parece que estamos ante una norma interna de carácter organizativo, esto es, nos encontraríamos ante el supuesto recogido en el primer inciso del precepto reproducido.

Con la aprobación de la presente Orden se estaría dando cumplimiento, en el ámbito de la Consejería de Educación y Deporte, a la previsión del artículo 10.2 del Reglamento aprobado por Decreto 1/2011 (*"El documento de política de seguridad TIC será aprobado por la persona titular de la Consejería o entidad correspondiente y se plasmará en los términos descritos en el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, debiendo hacer referencia y ser coherente con lo establecido en el documento de seguridad que exige el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, aprobado por el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre"*), por cuanto, según el artículo 1.2 del borrador que nos ocupa, *"La presente Orden constituye el Documento de Política de Seguridad TIC de la Consejería de Educación y Deporte"*.

QUINTA: Respecto del contenido de la Orden, hemos de efectuar una serie de consideraciones generales:

1.- De acuerdo con la Regla III de la Instrucción de 16 de marzo de 2005 de la Comisión General de Viceconsejeros ha de evitarse un uso sexista del lenguaje en las disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía.

Firmado por: GOMEZ GARCIA MARIA DE GRACIA		14/01/2020 09:23	PÁGINA 6 / 7
VERIFICACIÓN	PzPpxD&sO5gWuqTUaUP4\$prfm\$&CJ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	

2.- Los conceptos técnicos se entenderán realizados en el mismo sentido en el que se encuentran regulados en las disposiciones que los regulen.

3.- Cada párrafo ha de tener sentido por sí mismo y ser comprensible al margen del resto del texto.

4.- Una vez utilizado un término o expresión que tenga carácter de continuidad en el texto, debería evitarse la proliferación de otras distintas de las ya empleadas.

5.- Conforme al apartado 3.c) de la Instrucción 4/1995, de 20 de abril, de la Secretaría General para la Administración Pública por la que se establecen los criterios para la redacción de proyectos de disposiciones de carácter general de la Junta de Andalucía, las divisiones de los apartados deben efectuarse en párrafos señalados con letras minúsculas ordenadas alfabéticamente. Cuando deba a su vez subdividirse se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1º, 2º, 3º ó 1ª, 2ª, 3ª). En ningún caso podrán utilizarse asteriscos, guiones o listados carentes de apartado o subapartado; dividir los artículos directamente en forma de cláusulas (6.1, 6.2, 6.3).

6.- Sugerimos evitar, por razones de buena técnica normativa, alusiones concretas a centros directivos, a fin de que posibles modificaciones en el reparto de competencias, o simplemente en la denominación de dichos órganos, conviertan en obsoletas las previsiones de la Orden. Por ello, proponemos la siguiente fórmula alternativa: "la Dirección General competente en la materia".

7.- Por último, aquellos preceptos que reproduzcan el contenido de normas legales deberían introducir, siguiendo el criterio formulado por el Consejo Consultivo de Andalucía, la fórmula "*de conformidad con...*".

SEXTA: En cuanto al texto del clausulado se han las siguientes observaciones:

Artículo 3.1: En el contexto de la Orden que nos ocupa, no alcanzamos a ver el sentido de reproducir tal cual en su articulado el contenido artículo 1 del Decreto 102/2019, de 12 de febrero, de estructura orgánica de la Consejería de Educación y Deporte.

Se emite informe en relación con el PROYECTO DE ORDEN antes indicado; todo ello, sin perjuicio de su adecuada tramitación procedimental y presupuestaria.

En Sevilla, a 27 de diciembre de 2019
La Letrada de la Junta de Andalucía.
Jefa de la Asesoría Jurídica.

Fdo.: Gracia Gómez García.