

**A.G.- 36/2020**

**S.G.C.- 120/2020 S.J.- 74/2020**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, en relación con un **Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento.**

A la vista de los antecedentes remitidos, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente:

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Único.-** Con fecha 15 de junio de 2020, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión, por la vía de urgencia, del preceptivo Informe, a propósito del Proyecto de Decreto indicado.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Proyecto de Decreto.

-Memoria del análisis de impacto normativo, en sus versiones de fecha 2 de marzo de 2020 y 12 de junio de 2020, elaboradas por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.



-Certificado de la Secretaría del Consejo de Gobierno, de fecha 19 de febrero de 2020, acreditativo del acuerdo alcanzado en esa misma fecha para la tramitación urgente del proyecto.

-Informe 19/2020, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de fecha 13 de marzo de 2020.

-Informe de la Dirección General de Presupuestos -Consejería de Hacienda y Función Pública-, de 25 de marzo de 2020.

-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de 10 de marzo de 2020, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-, de 10 de marzo de 2020-.

-Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad-, relativo al impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia, de 9 de marzo de 2020.

-Informe de la Dirección General de Economía y Competitividad -Consejería de Economía, Empleo y Competitividad-, de 20 de marzo de 2020.

-Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de fecha 10 de junio de 2020.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del Proyecto:

- ✓ Presidencia, de 4 de mayo de 2020.
- ✓ Justicia, Interior y Víctimas, de 5 de mayo de 2020.
- ✓ Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 20 de marzo de 2020.
- ✓ Educación y Juventud, de 27 de marzo de 2020.
- ✓ Ciencia, Universidades e Innovación, de 24 de abril de 2020.
- ✓ Cultura y Turismo, de 1 de abril de 2020.
- ✓ Economía, Empleo y Competitividad, de 30 de abril de 2020.

-Observaciones al Proyecto formuladas por las Secretarías Generales Técnicas, en las fechas que se indican seguidamente:

- ✓ Hacienda y Función Pública, de 17 de marzo de 2020.
- ✓ Vivienda y Administración Local, de 23 de marzo de 2020.



- ✓ Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, de 14 de mayo de 2020.
- ✓ Sanidad, de 20 de marzo de 2020.
- ✓ Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 21 de abril de 2020.

-Observaciones realizadas en relación con el texto proyectado por la Dirección General de Sistemas de Información y Equipamientos Sanitarios -Consejería de Sanidad-, de fecha 17 de marzo de 2020.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de fecha 12 de junio de 2020.

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **Primera.- Finalidad y contenido.**

El Decreto proyectado tiene una doble finalidad pues, de una parte, crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y, de otra, aprueba el Reglamento por el que ha de regirse la organización y el funcionamiento de dicho Registro.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por dos artículos, cuatro Disposiciones Adicionales y una Disposición Final. A continuación, se inserta el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, que consta de veinte artículos.

### **Segunda.- Marco competencial y cobertura legal.**

El derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y a los registros administrativos se reconoce en el artículo 105, apartado 1, letra b), de la Constitución Española (en adelante, CE) que declara que la ley regulará “*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*”.



En lo relativo al régimen de distribución de competencias, el artículo 149, apartado 1 CE, en sus reglas 1ª y 13ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en las siguientes materias: *"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"*, y *"bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"*.

Asimismo, el artículo 149, apartado 1, regla 18ª CE establece en favor del Estado la competencia exclusiva en relación con *"las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas"*.

Con fundamento en estos títulos competenciales, se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, Ley 19/2013) en los términos especificados en su Disposición Final octava. Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento (art 1).

De este modo, y como bien señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio:

"En definitiva y a través de esta triple vertiente (publicidad activa, derecho de acceso a la información pública, buen gobierno), la Ley pretende introducir un novedoso régimen jurídico de la actividad pública que se proyecta tanto externamente en la relación de los poderes públicos con los ciudadanos, favoreciendo un mayor conocimiento por parte de estos del contenido de su actividad y ampliando de este modo sus posibilidades de control democrático -lo que, a su vez, contribuirá a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos-, como internamente, en el ámbito propio y específico de la actuación de



los altos cargos, intensificando la responsabilidad de los gestores públicos de máximo nivel en el ejercicio de sus funciones y fomentando su ejemplaridad pública".

Por su parte, el artículo 26, apartado 1.1, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía), reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *"organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"*.

En relación con la potestad de autoorganización, el Tribunal Constitucional ha declarado que la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales.

En particular, la Sentencia del Tribunal Constitucional 227/1998, de 29 de noviembre, dispone:

"(...) De este modo, la Ley impone una prescripción orgánica específica a la Administración autonómica, que vulnera directamente la competencia asumida por todas las Comunidades Autónomas para organizar su propia Administración. Pues, no habiendo duda de que esta potestad de autoorganización administrativa se halla limitada por la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, es también evidente que este título competencial del Estado no es bastante en ningún caso para legitimar la inserción forzosa en el seno de la Administración autonómica de un órgano jerárquicamente dependiente de la Administración del Estado, pues a ello se opone de raíz el derecho de todas las nacionalidades y regiones a la autonomía (arts. 2 y 117 de la Constitución), cuya más genuina expresión es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales.

(...)

A este respecto debe tenerse en cuenta que, como declaramos en las recientes SSTC 48 y 49/1988, de 22 de marzo, reiterando una doctrina constante de este Tribunal, «la finalidad perseguida por la Constitución al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de una materia es asegurar, en aras de intereses



generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, un común denominador normativo, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia en cuestión le ha sido asignado por la Constitución y su propio Estatuto». (...) Esta regulación básica debe respetar un margen de desarrollo normativo lo suficientemente amplio como para permitir a las Comunidades Autónomas competentes en la materia adoptar las opciones organizativas que mejor se acomodan a sus necesidades e intereses, sin olvidar tampoco en este punto, conforme a la doctrina sentada en las citadas Sentencias constitucionales, que «no pueden considerarse incluidas en el marco estatal básico aquellas normas que no resultan justificadas por el objetivo de garantizar los principios básicos que informan el modelo organizativo diseñado por el legislador estatal.» (el subrayado es nuestro).

En línea con lo anterior, el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como “*algo inherente a la autonomía*” (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la “*potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio).

Concretamente, la Sentencia 50/1999, de 6 de abril establece:

“Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24) en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamenta jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y «a sensu contrario» STC 13/1988).” (el subrayado es nuestro). El Tribunal Constitucional ha reconocido la



competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como *"algo inherente a la autonomía"* (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la *"potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía"* (STC 251/2006, de 25 de julio).

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía también atribuye a la Comunidad de Madrid la competencia exclusiva en materia de *"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia"* (art. 26.1.3).

A su vez, el artículo 27, apartado 2, del Estatuto de Autonomía dispone que en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de *"régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios (...)"*.

Así pues, con fundamento en estos títulos competenciales y en el marco establecido por la Ley 19/2013 -de carácter básico-, la Comunidad de Madrid dictó la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 10/2019), cuyo Capítulo II, del Título IV (arts. 65 a 71), se dedica al Registro de Transparencia y al código ético.

En particular, el artículo 65 de la Ley 10/2019 regula el Registro de Transparencia y lo configura como un registro de carácter obligatorio, público y gratuito, adscrito orgánicamente a la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano. Dicho Registro tiene como finalidad la inscripción de quienes lleven a cabo cualquier actividad distinta de las contempladas en el artículo 67, con objeto de influir directa o indirectamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos comprendidos en el artículo 2.1 de la Ley 10/2019.

Concretamente, el artículo 65 declara:



“1. El Registro de Transparencia, con adscripción orgánica a la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano, tiene como finalidad la inscripción de quienes lleven a cabo cualquier actividad distinta de la contemplada en el artículo 67, con objeto de influir directa o indirectamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos comprendidos en el artículo 2.1.

Conforme a lo establecido en el párrafo anterior, se entenderá por influir directamente, intervenir por contacto directo o por cualquier otro medio de comunicación, con cualquiera de los sujetos de la Administración pública autonómica y local a que se refiere el artículo 2.1. Y, se entenderá por influir indirectamente, intervenir mediante la utilización de intermediarios incluidos los medios de comunicación, la opinión pública, conferencias o actos sociales que estén dirigidos a cualquiera de los sujetos de la Administración pública autonómica y local a que se refiere el artículo 2.1.

2. En particular, estas actividades comprenden:

a) Los contactos con cargos, directivos, profesionales, personal estatutario, asesores u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local, con la finalidad antes mencionada.

b) La preparación y difusión de comunicados, material informativo o documentos de debate y toma de posición.

c) La organización de actos, reuniones, actividades promocionales, conferencias o actos sociales si se envían invitaciones a cargos, directivos, profesionales, personal estatutario u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local.

d) Las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales o audiencias sobre disposiciones normativas, políticas públicas u otras consultas abiertas.

e) La prestación de asesoramiento profesional, mediante la representación y la mediación, y el suministro de material promocional, incluidos la argumentación y redacción, cuando estén destinadas a influir en las Administraciones públicas, sus cargos, directivos, profesionales, personal estatutario, asesores u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local.



f) La prestación de asesoría táctica o estratégica, incluidas cuestiones cuyo alcance y calendario de comunicación estén dirigidos a influir en las Administraciones públicas, cargos, directivos, profesionales, personal estatutario, asesores u otros sujetos de las Administraciones públicas autonómica y local.

3. El Registro es de carácter obligatorio, público y gratuito y su funcionamiento debe respetar los principios de proporcionalidad, igualdad y no discriminación”.

El artículo 66 delimita los sujetos obligados a inscribirse en el Registro, cuyos derechos y obligaciones son definidos en el artículo 69; el artículo 67, enumera las actividades excluidas de la obligación de inscripción; y el artículo 68 se refiere al contenido del Registro, con remisión a las especificaciones que, en materia de “*categoría de las personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia*” y de “*información requerida a los declarantes*”, se contemplan en los Anexos I y II, respectivamente, de la Ley 10/2019.

Por su parte, la Disposición Adicional cuarta de la Ley 10/2019 contiene un mandato dirigido al Consejo de Gobierno para que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha norma –es decir, desde el 1 de enero de 2020, ex Disposición Final tercera– proceda a la creación del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid. A tal efecto, señala:

“1. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Consejo de Gobierno de la Comunidad creará el Registro de Transparencia, que actuará como registro de la Administración de la Comunidad, y establecerá los criterios e instrumentos necesarios para facilitar la adhesión, integración e interconexión de los registros de los entes locales y de los demás sujetos a que hace referencia el artículo 2, de acuerdo con el reconocimiento mutuo de las inscripciones y actuaciones recíprocas, dando cumplimiento al principio de inscripción única.

2. Los entes locales y los demás sujetos de derecho público que actúan con independencia funcional o con autonomía especial reconocida por Ley podrán adherirse al Registro de Transparencia de la Comunidad.

3. La Dirección general competente del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid prestará el apoyo que requiera la Asamblea de Madrid para garantizar el intercambio



de información, el reconocimiento recíproco de actuaciones, el principio de inscripción única y la interoperabilidad” (el subrayado es nuestro).

En último término, la Disposición Final segunda de la Ley 10/2019 recoge una habilitación en favor del Consejo de Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, dicte “*cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley, así como para acordar las medidas que garanticen la efectiva ejecución e implantación de la misma*” y para que, “*en el plazo de tres meses desde la publicación de la Ley , (...)*”, apruebe “*el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Transparencia*”.

A la vista de lo expuesto, cabe afirmar que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada. Dicha competencia debe recaer en el Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983), en relación con la Disposición Adicional cuarta y la Disposición Final segunda de la Ley 10/2019.

La articulación del Proyecto pretende realizarse por medio de Decreto, al amparo de lo establecido en el artículo 50, apartado 2, de la Ley 1/1983.

### **Tercera.- Tramitación.**

El Proyecto sometido a Informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, no se encuentra regulado, de una manera completa y cerrada, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades del Derecho autonómico en la materia.



El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se contiene en el Título VI -artículos 128, 129, 131 y 133- de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), y en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en lo sucesivo, Ley 50/1997), que resultan de aplicación supletoria, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y en la Disposición Final segunda de la Ley 1/1983.

En particular, en relación con la aplicación en la Comunidad de Madrid de las normas contenidas en la Ley 39/2015, es necesario tener en cuenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), a la que se refiere el Dictamen 263/2018, de 7 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora, según el cual:

“En este sentido, han de tenerse presentes las normas de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, si bien la reciente sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 declara que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, lo cual no plantea problemas de aplicación a la Comunidad de Madrid precisamente por esa falta de normativa propia lo cual determina que sean aplicables como derecho supletorio” (el énfasis es añadido).

En el mismo sentido, el Dictamen 290/2018, de 21 de junio, señala:

“No obstante, cabe destacar que el Tribunal Constitucional en su reciente STC 55/2018, de 24 de mayo,(recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), pendiente de publicación en el BOE, ha declarado que algunas previsiones de la LPAC relativas al procedimiento para la elaboración de disposiciones generales (los artículos 129 -salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero-, 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4) vulneran el orden de distribución de competencias de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, conviene precisar que estos preceptos no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia, por lo que son de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia, al igual que la Ley de Gobierno, que refleja también la tramitación de disposiciones generales” (el énfasis es añadido).



Asimismo, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, debe tenerse presente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno.

Finalmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. 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 autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.

A la vista de la documentación remitida, se aprecia que se ha elaborado por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, una Memoria del análisis de impacto normativo, cuyo contenido se ajusta, en líneas generales, a lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la indicada Memoria (en lo sucesivo, Real Decreto 931/2017).

No obstante, deberá incorporarse en la Memoria una explicación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación –la redacción actual se limita a enumerarlos-, de conformidad con el artículo 2, apartado 1, letra a), punto 2º, del Real Decreto 931/2017; un análisis de alternativas, que comprenda una justificación más



extensa de la necesidad de la norma frente a la opción de no aprobar ninguna regulación y en el que se procurará valorar más de una alternativa, en consonancia con lo establecido en el artículo 2, apartado 1, letra a), punto 3º, del Real Decreto 931/2017; una referencia a la vigencia de la norma, según requiere la letra b), del mismo precepto; así como, una mención a las circunstancias que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/1997, han justificado que, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno, se haya acordado la tramitación urgente del procedimiento, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 1, letra i), punto 4º, del indicado Real Decreto.

Consta el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid.

Se han recabado los informes de la Dirección General de Presupuestos, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019, prorrogada para el ejercicio 2020, según lo dispuesto en el Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019; y el informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, con base en el artículo 4, letra g), del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 85/2002).



Asimismo, se aporta el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, a que se refiere el artículo 26, apartado 9, de la Ley del Gobierno.

En cuanto al trámite de audiencia e información pública, de conformidad con el artículo 26, apartado 6, de la Ley del Gobierno, el Proyecto, según se refleja en la Memoria, ha sido publicado en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid.

Igualmente, se ha cumplimentado el trámite de consulta pública, en consonancia con lo señalado en el artículo 133 de la Ley 39/2015 y en el artículo 26, apartado 2 de la Ley del Gobierno.

Ahora bien, deberá incorporarse al expediente la documentación acreditativa de las aportaciones y alegaciones formuladas en el trámite de consulta y en el de audiencia e información pública, respectivamente.

En aplicación del artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, el Proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías.

En cumplimiento del artículo 26, apartado 5, de la Ley del Gobierno, ha emitido informe la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

#### **Cuarta.- Análisis del contenido.**

El **título** se identifica como “*Proyecto de Decreto*”, de conformidad con la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en lo sucesivo, Directrices).



El título del Proyecto alude tanto a la creación del Registro, como a la aprobación del Reglamento por el que debe regirse su organización y funcionamiento. Sin embargo, el contenido del texto proyectado parece tener un alcance mayor, pues en él se definen aspectos que exceden del carácter meramente organizativo y con efectos *ad intra* que se presupone a una norma orientada a la organización y funcionamiento del Registro, como pudiera ser la mención a los sujetos obligados a inscribirse, la regulación de los procedimientos de solicitud, modificación, suspensión y cancelación de la inscripción en el registro, el procedimiento de denuncia o la regulación de los derechos y deberes derivados de la inscripción.

Se recuerda, en tal sentido, que la Directriz 7 señala, en cuanto a la “*nominación*” de las disposiciones normativas, *que “deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma, indica su objeto y finalidad, así como las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, de conformidad con la Directriz 12, si bien, sería deseable que se incorporase una mención expresa a las competencias de la Comunidad de Madrid en las que se ampara.

Asimismo, hace referencia a la tramitación seguida para la elaboración de la norma y enumera los informes recabados, en consonancia con lo establecido en la Directriz 13. No obstante, se sugiere que la reseña de los informes emitidos sea completada con una mención al informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, evacuado al amparo de lo dispuesto en el artículo 4, letra g, del Decreto 85/2002.

Los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129 de la Ley 39/2015 aparecen citados en la parte expositiva. Ahora bien, resultaría aconsejable que se ahondase con mayor profundidad en la justificación de cada uno de ellos. A este respecto, procede traer a colación la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:



“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.

En otro orden de cosas, en el párrafo segundo se hace una referencia a la Ley 10/2019 y se indica que *“esta ley establece la obligación de las personas físicas y jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, de inscribirse en el registro de transparencia, a los efectos de que puedan influir, directa o indirectamente, en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de la Comunidad de Madrid”*. Sin embargo, convendría que dicha redacción fuera matizada, puesto que, en la misma, a diferencia de lo señalado en el artículo 65 de la Ley 10/2019, se omite una mención a la realización, por parte de las personas físicas o jurídicas que pretendan influir en la elaboración de normas y en la definición de las políticas públicas, de cualquiera de las actividades no excluidas conforme al artículo 67 de la Ley 10/2019. La misma apreciación es extensible al artículo 3, apartado 1, del Reglamento proyectado.

El párrafo cuarto contiene una remisión a la Disposición Adicional cuarta de la Ley 10/2019, y alude al mandato dirigido por el legislador al Consejo de Gobierno para la creación del Registro de Transparencia. En este punto, en aras a reflejar con mayor exactitud el contenido de la indicada Disposición Adicional, sería deseable que se incorporara en el Proyecto una referencia a la obligación del Gobierno de establecer los criterios e instrumentos necesarios para facilitar la adhesión, integración e interconexión de los registros de los entes locales y de los demás sujetos a que hace referencia el artículo 2 con el Registro de Transparencia.

En el párrafo octavo se dispone que el registro *“dará a conocer a todas estas entidades y su ámbito de interés”*. Sin embargo, la expresión *“entidades”* no resulta precisa, por lo que se sugiere que sea matizada, puesto que en el Registro deben quedar



igualmente inscritas las personas físicas que reúnan las condiciones del artículo 66 de la Ley 10/2019.

En el párrafo decimoctavo, se resume el contenido del Título Preliminar del Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Transparencia. En este punto, sería deseable que, junto a la naturaleza de dicho Registro, se incluyera una mención a su adscripción, a fin de lograr una mayor exactitud entre la parte expositiva y las cuestiones abordadas en el Reglamento proyectado.

En el párrafo vigésimo, se compendia el contenido del Título II del Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Transparencia. Sin embargo, por coherencia con los extremos regulados en el indicado Título, resultaría aconsejable que se incluyera una referencia a la gestión electrónica del procedimiento y al régimen de suspensión de la inscripción. De igual forma, convendría que la referencia a su *"estructura"* se sustituyera por una mención a las *"categorías del registro y clasificación"*.

El párrafo vigésimo tercero se refiere al contenido del Título IV, indicando que el mismo contempla diferentes fórmulas de control de los sujetos y la actividad inscritos en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid. No obstante, a fin de ser dicha descripción fiel reflejo del contenido de este título, sería conveniente que se adicionara una referencia a la *"fiscalización"*. Así, debería referirse a fórmulas de control y fiscalización.

Finalmente, cabe destacar que, al hacer referencia a la tramitación del decreto, se afirma que *"consta el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora"*. Dado que el trámite de este órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión *"oída"* o *"de acuerdo con"* la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva (vid., entre otros, el Dictamen 403/19, de 10 de octubre de 2019, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid).

La **parte dispositiva** se compone, como se ha anticipado *ut supra*, de dos artículos, cuatro Disposiciones Adicionales y una Disposición Final. A continuación, se inserta el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro.



El **artículo 1** crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

La creación de dicho Registro responde a lo establecido en el artículo 65 de la Ley 10/2019, así como a lo señalado en la Disposición Adicional cuarta de la misma norma, en los términos expuestos en la Consideración Jurídica segunda, por lo que no merece reproche jurídico alguno.

El **artículo 2** tiene por objeto la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Transparencia.

La regulación del régimen de organización y funcionamiento del Registro entra dentro de las potestades de autoorganización de que goza la Comunidad de Madrid, a las que se ha aludido *ut supra*.

La **Disposición Adicional primera** recoge la obligación de publicar en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid “*los formularios electrónicos para la inscripción, modificación y cancelación de la inscripción en el registro*”.

A la vista de dicha redacción, y sin perjuicio de que sería deseable que los modelos de formularios se incorporaran al Proyecto, cabe significar la conveniencia de que en el texto proyectado se especifique, por razones de seguridad jurídica, el órgano a quien compete la obligación de publicar los indicados formularios.

Por otra parte, la expresión “*formularios electrónicos para la inscripción, modificación y cancelación*” no resulta coherente con la regulación detallada en el Proyecto, en relación con dichos procedimientos, puesto que la presentación del formulario no supone que la inscripción, la modificación o la cancelación se realicen de forma automática, según parece desprenderse del procedimiento definido en los artículos 8 y 11 del Reglamento proyectado.

La **Disposición Adicional segunda** se dedica a la adhesión al Registro.



A este respecto, prevé que *“todos aquellos sujetos comprendidos en el artículo 2.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación, que conforme al artículo 65 de la misma estén obligados a disponer de un registro de transparencia y que sean ajenos a la Administración de la Comunidad de Madrid, de los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, así como del resto de entes que integran su sector público, podrán adherirse al Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, previa comunicación al centro directivo competente en materia de transparencia por parte del representante de la entidad, indicando el órgano y fecha en que se ha adoptado la decisión de adhesión. Esta comunicación se realizará a través del registro electrónico de la Comunidad de Madrid”*.

La posibilidad de adhesión al Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid de otros sujetos se contempla en la Disposición Adicional cuarta de la Ley 10/2019, que, en sus apartados 1 y 2, señala cuanto sigue:

“1. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Consejo de Gobierno de la Comunidad creará el Registro de Transparencia, que actuará como registro de la Administración de la Comunidad, y establecerá los criterios e instrumentos necesarios para facilitar la adhesión, integración e interconexión de los registros de los entes locales y de los demás sujetos a que hace referencia el artículo 2, de acuerdo con el reconocimiento mutuo de las inscripciones y actuaciones recíprocas, dando cumplimiento al principio de inscripción única.

2. Los entes locales y los demás sujetos de derecho público que actúan con independencia funcional o con autonomía especial reconocida por Ley podrán adherirse al Registro de Transparencia de la Comunidad”.

En particular, la Disposición proyectada prevé que la adhesión de los sujetos obligados a que se refiere la Ley 10/2019 se realice mediante una comunicación por el representante de la entidad, con indicación del órgano y de la fecha en la que se ha adoptado la decisión de adhesión. A tal efecto, sería deseable que se incluyera en el Proyecto el modelo que debe ser cumplimentado para comunicar la adhesión al Registro o que, al menos, se aluda a la obligación de que el mismo esté publicado y actualizado, conforme a lo exigido en el artículo 69, apartado 5, de la Ley 39/2015, que dispone que *“las*



*Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación, fácilmente accesibles a los interesados”.*

Por otra parte, se aprecia que dicha comunicación debe hacerse al órgano al que esté adscrito el Registro, es decir, “*al centro directivo competente en materia de transparencia*”. Dichas competencias las ostenta actualmente la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 281/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

Se observa, sin embargo, que el texto proyectado utiliza con carácter general a lo largo del texto la expresión “*órgano responsable del registro*”, por lo que se sugiere clarificar si el mismo coincide con el centro directivo en materia de transparencia.

Respecto a la referencia al “*centro directivo competente en materia de transparencia*”, téngase en cuenta lo que señalaremos a propósito del examen del artículo 2 del Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Transparencia que incorpora el Proyecto.

En el apartado 2 de la Disposición Adicional proyectada sería deseable que se especificase que la remisión que se hace al “*artículo 4.1 del reglamento*”, se refiere al Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Transparencia.

La **Disposición Adicional cuarta** se dedica al fichero de participación y de colaboración ciudadana de la Comunidad de Madrid.

En su apartado 2 prevé que “*los sujetos inscritos en el Registro de Transparencia serán dados de alta en este fichero al objeto de hacer efectivo su derecho de recibir avisos automáticos sobre actos públicos y consultas públicas en materia de interés de las personas o entidades inscritas, sin perjuicio que puedan solicitar su baja voluntaria en el mismo*”.



A la luz de dicha redacción, parece colegirse que la inscripción en el Registro de Transparencia tiene como consecuencia el alta de los sujetos inscritos en el fichero de participación y colaboración ciudadana, con la finalidad de que puedan recibir de forma automática avisos sobre actos públicos y consultas públicas de su interés, sin perjuicio de su derecho a darse de baja en dicho fichero.

Ahora bien, dicha interpretación no se compadece con el contenido del artículo 57, apartado 3, de la Ley 10/2019 que declara que *“las personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia podrán también inscribirse voluntariamente en los ficheros de participación ciudadana”*.

Como puede apreciarse, el precepto legal transcrito otorga a los sujetos inscritos el derecho a inscribirse en los ficheros de participación ciudadana, si bien, dicha inscripción se configura con carácter voluntario.

Por tal motivo, la redacción proyectada en la que, como hemos apuntado, la inscripción en el Registro parece llevar aparejada de forma automática la inscripción en el fichero, implicaría que no se respetase el derecho del interesado a decidir voluntariamente sobre su incorporación al citado fichero.

No puede obviarse, por otro lado, que el artículo 69, apartado 2, letra b), de la Ley de la Ley 10/2019 dispone que los sujetos inscritos en el Registro tienen derecho a *“formar parte de la lista de distribución que se puedan crear para recibir avisos automáticos sobre actos públicos y consultas públicas en materia de interés de las personas o entidades inscritas”*.

A la vista de tal previsión, consideramos que nada impediría que, para hacer efectivo este derecho -de alcance más limitado que el contemplado en el artículo 57, apartado 2, del referido texto legal, en relación con los inscritos en los ficheros de participación y colaboración ciudadana- pueda articularse un mecanismo automático que permita no exigir, a quienes ya figuren inscritos en el Registro de Transparencia, la



presentación de una nueva solicitud a los efectos de su inclusión en la mencionada lista de distribución.

No obstante, el hecho de pretender su articulación a través de la figura del “*fichero de participación y colaboración ciudadana*” resulta cuestionable pues, como hemos visto, la inscripción en tales ficheros tiene carácter voluntario -lo que no se coherencia adecuadamente con la automaticidad de tal medida-; además, según previene el mencionado artículo 57, apartado 2, de la Ley 19/2010, estos ficheros se conciben como cauce para obtener más información que la relativa a tales avisos. La utilización de esta figura no se revela, por tanto, como la opción más adecuada en orden a hacer efectivo el derecho recogido en el artículo 69, apartado 2, letra b), de la Ley 10/2019.

Deberá revisarse, en consecuencia, el contenido de la Disposición Adicional cuarta, a fin de acomodar su redacción a los parámetros expuestos.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

La **Disposición Final única** se dedica a la publicación y a la entrada de la norma proyectada.

A este respecto, cabe significar que la expresión “*entrará en vigor al día siguiente de su publicación*”, debe ser revisada para acomodarse a la fórmula contenida en la Directriz 43 - “*el día siguiente al de su publicación*”-.

A continuación, se inserta en el **Proyecto el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones de la Comunidad de Madrid** que consta de veinte artículos, estructurados del siguiente modo:

- Título Preliminar, “*Disposiciones generales*” (arts. 1 a 3).
- Título I, “*Sujetos y actividades a inscribir*” (arts. 4 y 5).



-Título II, “*El Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid*” (arts. 6 a 14), que se divide a su vez en Capítulo I, “*Contenido*”; Capítulo II, “*Gestión de procedimientos*”; Capítulo III, “*Categorías del registro y clasificación*”; Capítulo IV, “*Derechos y deberes*”.

-Título III, “*Código ético*” (arts. 15 y 16).

-Título IV, “*Sistema de control y de fiscalización*” (arts. 17 a 20).

Examinado su contenido, se aprecia que en diversos preceptos el prenormador reproduce –de manera no siempre exacta- distintos artículos de la Ley 10/2019. El recurso a dicha técnica es especialmente apreciable en los artículos 4 y 5; en el artículo 6, apartado 1; en el artículo 8, apartados 1 a 4; en el artículo 9, apartado 1; en el artículo 12; en los artículos 14 a 16; y, en el artículo 19, apartado 1.

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud de la cual:

“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".

En el mismo sentido se recoge el Dictamen 132/2014, de 2 de febrero:



“gran parte de los preceptos del Proyecto son reproducción de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación pero que, sin embargo, no se respeta el orden que el legislador orgánico ha dado a las correspondientes materias. (...). Este modo de abordar la elaboración de una norma reglamentaria es disfuncional. Es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas.

Debe revisarse el Proyecto para respetar el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico”.

Al hilo de lo expuesto, deben reformularse los preceptos del Proyecto que no sigan el mismo orden sistemático, o no sean reproducción literal o completa de los preceptos originales. En todo caso, el recurso a esta técnica debe orientarse a facilitar la comprensión de la norma.

En este mismo sentido, se recuerda lo previsto en la Directriz 4, que bajo el epígrafe “*Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias*”, dispone: “*No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)*” (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, se aprecia que el contenido de los artículos 12, apartado 1, 13 y 20 es esencialmente organizativo. En este punto, es preciso advertir que según resulta del artículo 4, apartado 1, letra a), de la Ley 3/1999, de 30 marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, corresponde a éstos emitir dictamen en Derecho, con carácter preceptivo, en relación con “*los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo, en cuanto a éstas, las que tengan carácter meramente organizativo*”, por lo que teniendo estos preceptos carácter puramente organizativo, no procede emitir informe respecto de los mismos.



Sentado lo anterior, nos referiremos a aquellos aspectos del texto que susciten alguna cuestión controvertida, dudosa o de necesario análisis.

El **artículo 2** define la naturaleza jurídica del Registro y determina su adscripción “*al centro directivo competente en materia de transparencia*”.

Por su parte, el artículo 65, apartado 1, de la Ley 10/2019 prevé la adscripción orgánica del Registro de Transparencia “*a la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano*”.

Actualmente, las funciones en materia de transparencia y de calidad de los servicios y atención al ciudadano son asumidas por un mismo órgano directivo -la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, conforme al artículo 10 del Decreto 281/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno-; no obstante, sería deseable que en el Proyecto se siguiera la redacción del artículo 65 de la Ley 10/2019 y que la adscripción se realizara en favor de la Dirección General competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano, para garantizar que, ante una eventual atribución de las funciones de transparencia y de calidad de los servicios y atención al ciudadano a órganos directivos distintos, el Decreto proyectado se acomode a las previsiones del legislador.

El **artículo 3** se refiere a la finalidad del Registro de Transparencia, y señala en el apartado 2, que el Registro “*también, regula el sistema de generación de avisos sobre la apertura de procesos participativos a los inscritos en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a través del fichero de participación y colaboración ciudadana de la Comunidad de Madrid*”.

Sin embargo, una cosa es que el Registro permita la generación de avisos a los sujetos inscritos en él y otra distinta, que dicho Registro regule el sistema de generación de avisos, por cuanto toda regulación debe hacerse a través de la correspondiente



disposición que deberá ser dictada por el órgano que en cada supuesto corresponda. En consecuencia, la redacción resulta imprecisa, por lo que se sugiere su revisión.

En el **artículo 4**, se señalan los sujetos obligados a inscribirse.

En este punto, sin perjuicio de traer a colación la argumentación expuesta *ut supra* a propósito de la reproducción de preceptos legales en las normas reglamentarias de desarrollo, cabe significar que la mención a “*todos aquellos sujetos que lleven a cabo cualquier actividad con objeto de influir directa o indirectamente*”, debe ser matizada, pues conforme al artículo 65, apartado 1, de la Ley 10/2019 no es necesaria la inscripción cuando las actividades desarrolladas sean encuadrables en alguno de los supuestos enumerados en el artículo 67 de dicha norma.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

El **artículo 5** reproduce, en su apartado 1, el contenido del artículo 65, apartado 2, de la Ley 10/2019, si bien observamos la introducción de ciertos matices o precisiones. Nos remitimos, en esta sede, a lo indicado *ut supra* sobre la reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.

Sin perjuicio de lo anterior, interesa reparar en el apartado 1, letra c), de este precepto, en el que, con referencia a las invitaciones que se cursen, se añade el matiz “*para su participación activa*”.

En tanto el matiz añadido pudiera considerarse una limitación no contemplada legalmente, debe suprimirse.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

En el apartado 2, se alude a la obligación de actualizar la información recogida en el Registro de Transparencia. Dicha obligación aparece igualmente regulada en el artículo 9 del Reglamento proyectado, por lo que se sugiere su reformulación a fin de evitar reiteraciones.



El **artículo 6** regula el contenido del registro y el régimen de publicidad de los actos.

Tanto el apartado 1.a) como el apartado 1.b) del artículo 6, hacen referencia a las “*organizaciones inscritas*”, siendo estas en general -como se desprende del Anexo I de la Ley 10/2019-, una subcategoría de las Entidades inscritas, por lo que deberán ajustarse dichos apartados a lo establecido en el Anexo I de la Ley y referirse a “*entidades inscritas*”.

El **artículo 7** establece que “*la recepción, remisión y notificación de solicitudes, declaraciones y comunicaciones entre el órgano responsable del registro y los interesados se harán efectivas a través de medios exclusivamente electrónicos*”.

A este respecto, el apartado II.3 de la Memoria del análisis de impacto normativo declara, con relación a los procesos de inscripción en el Registro de Transparencia, que “*al objeto de hacer éstos más ágiles y dado que el registro debe albergarse en el portal de transparencia, se ha optado por una gestión exclusivamente electrónica, entendiendo que los sujetos que puedan inscribirse disponen de medios suficientes para relacionarse con la administración por ese medio*”.

Ahora bien, urge destacar que, el artículo 14 de la Ley 39/2015 impone la obligación de las personas jurídicas de relacionarse electrónicamente con la Administración, si bien, respecto a las personas físicas, el apartado 1, dispone que “*podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas*”.

Por su parte, el apartado 3, declara que “*reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*”.



La obligación de inscripción en el Registro de Transparencia es exigible, conforme al artículo 66, apartado 1, de la Ley 10/2019 a *“todas las personas y entidades, sea cual sea su denominación, naturaleza y estatuto jurídico, que participen, por cuenta propia o ajena, en actividades, tanto en curso como en preparación, cubiertas por el Registro”* y, por tanto, también a las personas físicas –existe una mención expresa a las mismas en el apartado 1, del Anexo I, de la Ley 10/2019 y en el artículo 12, apartado 1, letra a), del Proyecto-.

En consecuencia, para que la obligación de tramitación electrónica contemplada en el Proyecto pueda ser exigida a las personas físicas, deberán quedar debidamente justificadas en el expediente las concretas razones relativas a su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos que permitan acreditar que aquellas gozan de los medios electrónicos necesarios, sin que pueda considerarse suficiente a dichos efectos lo señalado en el apartado II.3 de la Memoria del análisis de impacto normativo.

En el **artículo 8**, apartado 5, se hace constar que *“la suscripción de la declaración para la inscripción en el registro de transparencia, incluye la aceptación de código ético recogido en el artículo 70 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, y de las obligaciones que comporta la inscripción en el registro”*.

A la luz de dicha previsión, no puede inferirse que la declaración de inscripción contenga una declaración expresa relativa a la aceptación del código ético, sino que podría entenderse que la suscripción de dicha declaración de inscripción conlleva de forma implícita la aceptación del código ético.

Dicha interpretación no se acomodaría a lo señalado en Anexo II de la Ley 10/2019 que, al enumerar la información requerida a los declarantes por el artículo 68 de la misma norma, hace referencia de forma expresa a la necesidad de que se incluya una *“declaración responsable conforme al artículo 70”*.

Por tanto, debe revisarse la redacción.

Esta Consideración tiene carácter esencial.



En el apartado 6, el prenormador establece, con carácter general, que las declaraciones responsables para la inscripción se deben presentar con anterioridad a la realización de las actividades a que se refiere el artículo 5, apartado 1, del Proyecto. Sin embargo, añade que *“en el supuesto de actividades sobrevenidas, estas podrán llevarse a cabo, asumiendo el deber de solicitar la inscripción el registro en el plazo máximo de un mes desde su finalización”*.

Este último inciso no se acomoda a las previsiones del artículo 66, apartado 1, de la Ley 10/2019, en el que se dispone que *“en el Registro de Transparencia se inscribirán todas las personas y entidades, sea cual sea su denominación, naturaleza y estatuto jurídico, que participen, por cuenta propia o ajena, en actividades, tanto en curso como en preparación, cubiertas por el Registro”* (el subrayado es nuestro). Ello significa que la inscripción debe ser en todo caso anterior a la finalización de la actividad.

Por tanto, debe revisarse la redacción proyectada.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

La misma apreciación es extensible al artículo 9, apartado 2.

El apartado 7 establece que la presentación de la declaración responsable para la inscripción habilita a los interesados para el ejercicio de los derechos recogidos en el artículo 69, apartado 2, de la Ley.

En particular, el precepto proyectado señala que *“la presentación de la declaración responsable para la inscripción en el registro con la aportación de las informaciones requeridas habilita a los interesados al ejercicio de los derechos recogidos en el artículo 69.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, en el ámbito de la organización de la Comunidad de Madrid, de los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, así como del resto de entes que integran su sector público y que vienen recogidos en el artículo 2.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, o de los entes adheridos”*.



Por su parte, el artículo 69, apartado 2, de la Ley 10/2019 prevé que los derechos enumerados en el mismo surgen con la inscripción, no con la presentación de la declaración por la que se solicita dicha inscripción. Así resulta del tenor literal del indicado precepto legal, según el cual, *“la inscripción en el Registro de Transparencia conlleva los siguientes derechos (...)”*. De forma más explícita se pronuncia el artículo 66, apartado 3 del referido texto legal al señalar: *“Sólo los que se inscriban en el Registro podrán ejercer los derechos previstos en el artículo 69.2”*.

Como puede apreciarse, conforme a la redacción del Proyecto, el interesado goza de los derechos citados en el artículo 69, apartado 2, de la Ley, desde la presentación de la declaración responsable, mientras que, si se atiende al tenor de los artículos 66 y 69, dichos derechos nacen con la inscripción.

Esta aparente contradicción quedaría salvada en el supuesto en que estuviésemos ante un procedimiento de declaración responsable en sentido propio, porque conforme al artículo 69, apartado 3, de la Ley 39/2015, *“las declaraciones responsables y las comunicaciones permitirán, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas”*.

No obstante, no es éste el sentido en que se emplea el concepto de declaración responsable en el texto proyectado; en este sentido, la Memoria del análisis de impacto normativo explica: *“Al objeto de minimizar las cargas, se ha elegido para la inscripción en el registro la figura de la declaración responsable, atribuyendo a su presentación un valor provisional para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Ley, al objeto de no demorar hasta el momento de la resolución de la inscripción la posibilidad de mantener reuniones o ejercer otro tipo de actividades de influencia”*.

Esto es, se acude a la figura de la *“declaración responsable”* como modo de iniciar el procedimiento de inscripción que culminará con la pertinente resolución.

Sin perjuicio de la confusión que entraña el empleo de la expresión *“declaración responsable”* -ya que no se corresponde exactamente con la definición contemplada en la



Ley 39/2015- el recurso a esta figura pudiera entenderse amparado por lo dispuesto en el artículo 68, apartado 1, y Anexo II de la Ley 10/2019 que hacen referencia a “*los declarantes*” en relación con la información requerida para la inscripción -lo que, a su vez, tendría encaje legal en el artículo 1 de la Ley 39/2015 que admite la posibilidad de que, por ley, puedan incluirse trámites adicionales o distintos de los contemplados en la Ley de procedimiento administrativo común (vid. Dictamen 399/2018, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid)-.

Ahora bien, de dicha declaración no cabe predicar el efecto de permitir el ejercicio de los derechos contemplados en el artículo 69, apartado 2, de la Ley 10/2019, pues ello supondría conculcar lo dispuesto en los artículos 69 y 66, apartado 3, de esta norma, que solo anudan tal posibilidad al hecho de la inscripción, según hemos visto *ut supra*.

Por todo ello, se hace necesaria la revisión de tal extremo.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

Se advierte, en este punto, que el Proyecto utiliza en ocasiones la expresión “*declaración responsable*” y, en otras, se refiere a “*la solicitud de inscripción*”, por lo que debe solventarse tal discordancia.

Finalmente, en el apartado 8, se alude al “*órgano responsable del registro*”. Como ya se anticipara *ut supra*, deberá clarificarse, por razones de seguridad jurídica, qué órgano concreto asume la responsabilidad del Registro. Esta apreciación es extensible a los restantes preceptos del Proyecto en que se utiliza dicha expresión.

El **artículo 9**, apartado 2, determina la forma en que deben comunicarse las modificaciones sobrevenidas de los datos o informaciones relativas a los sujetos inscritos y añade que de no atenderse lo indicado en dicho precepto “*podrá acordarse de oficio la suspensión o cancelación de la inscripción registral*”.



Sin embargo, debe clarificarse en qué supuestos la consecuencia será la suspensión y en cuáles la cancelación, en coherencia con las previsiones de los artículos 10 y 11 del Reglamento proyectado.

El **artículo 10** enumera las causas de suspensión de la inscripción. A tal efecto, en el apartado 1, letra a), se prevé la suspensión en caso de *“haber sido sancionado por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 82 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, que lleve aparejada esta sanción, conforme al artículo 84.2 de la citada norma”*.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que, en virtud de lo señalado en el artículo 84, apartado 2, letra a), punto 2º, la suspensión solo podrá prolongarse por *“período de un año y un día a cinco años”* tratándose de infracciones muy graves, limitándose al período de un año cuando se trate de infracciones graves (apartado 2, letra b), punto 2º del mismo precepto de la Ley 10/2019.

Conforme al apartado 2, del artículo 10, del Proyecto, la suspensión deja sin efecto los derechos reconocidos en el artículo 69, apartado 2, de la Ley. Sin embargo, el Proyecto no se pronuncia sobre el procedimiento o el órgano competente para acordar la suspensión, por lo que convendría que se clarificasen estos extremos.

El **artículo 11** se refiere a la cancelación de la inscripción y se citan como causas de la misma *“la disolución de las formas de actividad colectiva organizada”* y *“el incumplimiento sobrevenido de los requisitos por los cuales se obtiene la inscripción”* (apartado 1, letras d) y e), respectivamente).

La redacción de la letra d) resulta excesivamente genérica, por lo que sería deseable su concreción.

Asimismo, se desconoce con exactitud a qué requisitos se pretende hacer referencia en el supuesto de la letra e), o si con dicha mención el prenormador pretende aludir a la información que, conforme al Anexo II de la Ley 10/2019, debe constar en el Registro, por lo que se sugiere que sea especificada dicha causa con mayor grado de concreción.



El apartado 2 prevé que la cancelación de la inscripción se realice a instancia “*de los declarantes, sus herederos, o los representantes de las personas incapacitadas, según corresponda*”. Dado que en el apartado 1 se enumeran algunas causas de cancelación que pueden afectar a las personas jurídicas -“*la renuncia expresa de la persona o entidad inscrita*”, “*la extinción de la personalidad jurídica*”-, resultaría conveniente que se contemplase de forma expresa la posibilidad de que la cancelación pueda ser también impulsada a instancia del representante de la correspondiente persona jurídica.

Nada se dice en el Proyecto sobre el órgano que debe resolver sobre la solicitud de cancelación cuando sea promovida a instancia del interesado, por lo que debería subsanarse este extremo.

Asimismo, cabe destacar que el procedimiento de cancelación es esbozado en el Proyecto, si bien, sería deseable un mayor grado de detalle en su definición. La misma apreciación es extensible al apartado 3, en relación con la cancelación de las inscripciones de oficio.

El Proyecto parece limitar la iniciación de oficio del procedimiento de cancelación a los supuestos enumerados en la letra e), del apartado 1 – esto es, al incumplimiento sobrevenido de los requisitos por los cuales se obtiene la inscripción-. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 58 de la Ley 39/2015, “*los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia*”.

En el **artículo 14** -además de lo señalado con relación a la necesidad de que la redacción del Proyecto respete la literalidad de la Ley 10/2019, en este caso, su artículo 69-, es preciso destacar que la mención realizada en el apartado 1, letra c), al “*artículo 8.5*”, debe ser sustituida por una referencia al artículo 8, apartado 11.

El **artículo 18** regula las actuaciones de verificación y dispone en el apartado 3 que, “*en caso de que el requerimiento no sea atendido o lo sea de forma insuficiente, el órgano responsable del registro puede acordar el inicio de un procedimiento de investigación y*



*adoptar, como medida cautelar, la suspensión temporal de la inscripción. Si del resultado de dicho procedimiento resultara algún incumplimiento de la Ley 10/2019, de 10 de abril, del presente reglamento o del Código ético, dará traslado al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid”.*

A la vista de la redacción proyectada, cabe significar que no se describe en el proyecto el “*procedimiento de investigación*”, a que se refiere el artículo 3, extremo que convendría clarificar, por razones de seguridad jurídica.

En cuanto a la posibilidad de que se adopte como medida “*provisional*” – que no “*cautelar*”, en coherencia con la terminología utilizada en el artículo 56 de la Ley 39/2015-, la suspensión temporal de la inscripción, es preciso destacar que dicha potestad no puede ser conferida al órgano encargado del Registro en cualquier caso, como parece desprenderse de la redacción proyectada, sino que debe quedar condicionada al cumplimiento de los requisitos del artículo 56 de la Ley 39/2015, debiendo justificarse debidamente en cada caso su necesidad para asegurar la efectividad de la resolución. Por tanto, debe revisarse la redacción para garantizar el cumplimiento de lo señalado en el artículo 56 de la Ley 39/2015.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

La misma apreciación es extensible al artículo 19, apartado 4.

El **artículo 19** regula el procedimiento de denuncia, y establece en el apartado 5 que, “*de la denuncia y, si procede, del resultado de las actuaciones llevadas a cabo en el seno de un procedimiento de investigación, el órgano responsable del registro dará traslado al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid con petición razonada de inicio de un procedimiento sancionador, cuando se aprecie la existencia de indicios racionales de la comisión de conductas infractoras*”. A este respecto, cabe significar que deberá garantizarse que en dicho procedimiento se de audiencia al interesado, de conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015.



### Quinta.- Cuestiones de técnica normativa.

Por último, desde una perspectiva formal, debe apuntarse que el Proyecto respeta, con carácter general, lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa, aprobadas mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. No obstante, cabe realizar las siguientes observaciones:

-De conformidad con la Directriz 80, advertimos que la mención a la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, debería abreviarse en los párrafos vigésimo segundo y vigésimo cuarto de la parte expositiva, tal y como se realiza en distintos párrafos de esa misma parte. En efecto, la citada Directriz señala: *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*. Esta misma observación resulta predicable de la parte dispositiva de la norma proyectada, así como respecto de la cita de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que en la parte expositiva aparece completa, mientras que en los artículos 8, apartado 8 y 10, apartado 1, letra b), del Reglamento proyectado se recoge de forma abreviada.

- En el párrafo vigésimo quinto de la parte expositiva, debe revisarse la cita del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, para acomodarla a la Directriz 75.

-En virtud de la Directriz 101, el lenguaje de las disposiciones normativas debe ser claro y preciso, de nivel culto, pero accesible. A este respecto, establece que *“el destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla”*.



*Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido”.*

Por tal motivo, debe revisarse la utilización en el Proyecto de expresiones poco precisas y técnicas, tales como, “*obligados a hacerlo*” (párrafo decimonoveno, de la parte expositiva); “*las siguientes actividades (...) que pretenden influir*” (art. 5, apartado 1); o, “*de no hacerse así*” (art. 9, apartado 2, del Reglamento proyectado).

Igualmente debe revisarse la sintaxis de las siguientes expresiones: “*(...) que sean ajenos a la Administración de la Comunidad de Madrid, de los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, así como del resto de entes que integran su sector público*” (Disposición Adicional segunda, apartado 1); “*se inscribirse*” (art. 8, apartado 1); “*asumiendo el deber de solicitar la inscripción el registro en el plazo máximo de un mes desde su finalización*” (art. 8, apartado 6); “*en el caso de las causas en que hacen referencia las letras (...)*” (apartado 2, art. 11).

-A lo largo del Anteproyecto se aprecia que algunos de los artículos son excesivamente largos; en este sentido, la Directriz 30 aconseja que no es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados, pues el exceso de subdivisiones dificulta su comprensión.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

## CONCLUSIÓN

La plena conformidad a Derecho del Proyecto de Decreto sometido a Informe, exige la observancia de las Consideraciones esenciales consignadas en el cuerpo del presente Dictamen.



Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en la  
Vicepresidencia, Consejería de Deportes,  
Transparencia y Portavocía del Gobierno**

**Beatriz Álvarez Herranz**

**CONFORME**

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**Luis Banciella Rodríguez-Miñón**

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA VICEPRESIDENCIA,  
CONSEJERÍA DE DEPORTES, TRANSPARENCIA Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO. -**

