

A.G.- 33/2020

S.G.C.- 116/2020 S.J.- 72/2020

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 solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones 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 11 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 5 de marzo, 29 de mayo y 10 de junio de 2020, elaborada 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 20/2020, de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de fecha 16 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 6 de mayo de 2020.

-Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de fecha 9 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:

- ✓ Justicia, Interior y Víctimas, de 30 de abril de 2020.
- ✓ Transportes, Movilidad e Infraestructuras, de 19 de marzo de 2020.
- ✓ Cultura y Turismo, de 1 de abril de 2020.
- ✓ Presidencia, de 4 de mayo 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:

- ✓ Educación y Juventud, de 30 de marzo de 2020.
- ✓ Ciencia, Universidades e Innovación, de 29 de abril de 2020.
- ✓ Hacienda y Función Pública, de 18 de marzo de 2020.
- ✓ Sanidad, de 20 de marzo de 2020.
- ✓ Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 17 de abril de 2020.



-Escrito de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda y Administración Local, de fecha 23 de marzo de 2020, por el que se remiten las observaciones realizadas al Proyecto por la Dirección General de Administración Local, en fecha 13 de marzo 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 en materia de Protección de Datos Personales de la Delegada de Protección de Datos -Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad- de fecha 13 de marzo de 2020.

-Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de fecha 10 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 solicitudes de acceso a la información pública y de reclamaciones 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, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales. A continuación, se inserta 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 doce 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.^a 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 Título III (arts. 30-50), se dedica al derecho de acceso a la información pública.

En particular, el artículo 30 de la Ley 10/2019 reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, en los términos previstos en dicha Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.



Por su parte, el artículo 31 prevé la existencia de un Registro de solicitudes y de reclamaciones, de carácter público, dependiente de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de información pública y al que se accederá a través del portal de transparencia de la Comunidad de Madrid. Concretamente, el artículo 31 declara:

“1. La Administración de la Comunidad de Madrid contará con un Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones que será público, salvo en aquello que afecte a los datos de carácter personal protegidos por ley, en el que se inscribirán y podrán ser consultados todas las solicitudes y reclamaciones que se presenten, haciendo constar los siguientes datos:

- a) La fecha de presentación de la solicitud o reclamación.
- b) La identidad del solicitante o reclamante.
- c) La descripción concisa de la información solicitada o reclamada y la motivación si la hubiera.
- d) En su caso, la forma o formato de acceso.
- e) Datos de contacto, a efectos de comunicación con el interesado.
- f) El tiempo en que se ha atendido la solicitud, y, en caso de que la respuesta se haya realizado fuera del plazo, las razones que han motivado la demora.
- g) El tipo de respuesta que se ha dado a la solicitud, y, en caso de denegación, los motivos de la misma.
- h) Los demás que puedan establecerse en el reglamento de organización y funcionamiento del Registro.

2. El Registro dependerá del órgano competente del Departamento que tenga atribuidas las competencias en materia de información pública y se accederá a él a través del Portal de Transparencia, salvo los datos correspondientes al apartado 1.b) y e) que podrán ser publicados si el solicitante o reclamante así lo expresa.



3. El resto de los sujetos relacionados en el artículo 2 y en los apartados 1 y 2 del artículo 3 podrán contar con sus propios registros de solicitudes de acceso y reclamaciones o adherirse expresamente al Registro de la Comunidad. En estos registros se inscribirán y podrán ser consultadas todas las solicitudes y reclamaciones que se les presenten, haciendo constar los datos a que hace referencia el apartado 1 de este artículo, salvo los datos correspondientes a los apartados 1.b) y 1.e) que podrán ser publicados si el solicitante o reclamante así lo expresa. Estos registros estarán disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web”.

Por su parte, la Disposición Adicional tercera 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- lleve a cabo la adaptación del Registro de solicitudes de acceso y de reclamaciones 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 adaptará su Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad, que deberá ser público y accesible a través del Portal de Transparencia.
2. El resto de los sujetos obligados por esta Ley, dispondrán de seis meses para adaptar sus propios registros o adherirse al Registro de la Comunidad.
3. El Consejo de Gobierno determinará reglamentariamente los criterios comunes para facilitar la interconexión y la integración de los diferentes registros de forma que se de publicidad al contenido de estos registros desde un único punto en el Portal de Transparencia”.

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”*.



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 tercera 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 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; así como una referencia a la vigencia de la norma, según requiere la letra b), del mismo precepto.

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 LGTBfobia 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, sin que se hayan presentado alegaciones.

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.



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 es descriptivo de su contenido, ya que alude tanto a la creación del Registro, como a la aprobación del Reglamento por el que debe regirse su organización y funcionamiento.

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 13, 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 indicada Directriz. No obstante, sería deseable que la reseña de los informes emitidos fuera 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 primero de la parte expositiva se hace una referencia al artículo 31 de la Ley 10/2019. En aras a reflejar con total exactitud el contenido de dicho precepto, sería deseable que se incorporase en el Proyecto una mención a que el carácter público del Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones queda exceptuado en *“aquellos que afecte a los datos de carácter personal protegidos por ley”*.

En el párrafo décimo, se alude a que la Disposición Adicional segunda del Proyecto legitima *“al órgano responsable del registro a aprobar los modelos en los que la información debe ser remitida por parte de las entidades adheridas a dicho Registro”*.



A este respecto, urge advertir que en la referida Disposición Adicional no se utiliza la expresión “*órgano responsable*”, sino la de “*órgano competente para la gestión del registro*”. Por razones de precisión terminológica y de seguridad jurídica, se sugiere que se unifique la terminología utilizada en la parte expositiva y dispositiva de la norma proyectada.

En el párrafo decimosexto, parece que la voluntad del prenormador es detallar el contenido del Título Preliminar del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro, si bien, no se incorpora ninguna mención a la previsión de actualización de la información contemplada en el artículo 3, por lo que convendría incluir una referencia al contenido de dicho precepto.

En el párrafo decimoséptimo, se dispone que el Título I del Reglamento –art. 5-, dedicado a la organización del registro, establece “*las categorías de información*” en que se estructura el mismo. Si se observa el contenido del artículo 5 del Reglamento proyectado se aprecia que la estructura del Registro gira en torno a diferentes “*áreas temáticas*”, por lo que sería deseable que se unificase la terminología utilizada para hacer referencia al parámetro en torno al cual orbita la configuración del Registro.

En el párrafo decimooctavo, se alude al contenido del Título II del Reglamento –arts. 6-12-, si bien, únicamente se menciona la información que, con relación a cada solicitud, debe ser registrada y publicada. No se incluye, sin embargo, ninguna referencia al régimen de las reclamaciones que también aborda dicho Título, por lo que se sugiere que se complete la redacción para garantizar que el contenido de la parte expositiva se compadece con el recogido en la parte dispositiva.

Por otro lado, como cuestión de técnica normativa, y 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 noveno y vigésimo, tal y como se realiza en el párrafo undécimo. 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.

Finalmente, observamos que, al hacer referencia a la tramitación del decreto, se afirma que “se ha recabado informe de la Abogacía General y de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”. 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, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias y dos Disposiciones Finales. A continuación, se inserta el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro.

El **artículo 1** crea el Registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones de la Comunidad de Madrid.

La creación de dicho Registro responde a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 10/2019, así como a lo señalado en la Disposición Adicional tercera 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 solicitudes de acceso y reclamaciones.

Dado que a lo largo del texto se utiliza con carácter general la expresión Registro de “solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones”, se sugiere que se revise tanto el título, como el contenido del indicado artículo 2, en el que se ha optado por el término “registro de solicitudes de acceso y reclamaciones”, a fin de unificar la terminología.



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

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

A este respecto, prevé que *“los sujetos obligados por la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, que quieran adherirse al registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones de la Comunidad de Madrid, comunicarán al órgano al que esté adscrito el mismo, a través del registro electrónico de la Comunidad de Madrid, documento suscrito por el representante de la entidad, en el que se indique el órgano y fecha en que se ha adoptado la decisión de adhesión”*.

La posibilidad de adhesión al Registro de la Comunidad de Madrid de otros sujetos se contempla en el artículo 31, apartado 3, de la Ley 10/2019, que señala cuanto sigue:

“3. El resto de los sujetos relacionados en el artículo 2 y en los apartados 1 y 2 del artículo 3 podrán contar con sus propios registros de solicitudes de acceso y reclamaciones o adherirse expresamente al Registro de la Comunidad”.

A la vista del contenido de dicho precepto, sería deseable, por razones de seguridad jurídica, que se hiciese una mención expresa en el Proyecto a los sujetos enumerados en los artículos 2 y 3, apartados 1 y 2, de la Ley 10/2019.

Por otra parte, la Disposición proyectada prevé que la adhesión de los sujetos obligados a que se refiere la Ley 10/2019 se realice mediante una comunicación del documento suscrito por el representante de la entidad, con indicación del órgano y de la fecha en la que se ha adoptado la decisión de adhesión.

En particular, se aprecia que dicha comunicación debe hacerse al órgano al que esté adscrito el Registro, es decir, al *“órgano competente del Departamento que tenga atribuidas las competencias en materia de información pública”*, según resulta del artículo



31, apartado 2, de la Ley 10/2019. 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.

Ahora bien, el Proyecto parece utilizar los términos “*órgano al que esté adscrito*” el Registro y “*órgano competente para la gestión del registro*”, en sentido distinto, por lo que debe clarificarse, por razones de seguridad jurídica, qué órgano tiene atribuida la competencia para la gestión.

La **Disposición Adicional segunda** se dedica al modelo de información que deberá ser cumplimentada por los sujetos que pretendan adherirse al Registro.

Concretamente, establece que “*el órgano competente para la gestión del registro aprobará mediante resolución el modelo a cumplimentar por los adheridos al registro con la información requerida para su publicación en el mismo y la fórmula de remisión de dicha información*”.

Como se ha anticipado anteriormente se desconoce, sin embargo, cuál es el órgano competente para la gestión del registro, por lo que convendría clarificar este extremo, a fin de poder valorar, si goza de competencia suficiente para emitir la correspondiente resolución, en consonancia con lo señalado en el artículo 50, apartado 4, de la Ley 1/1983 que declara que “*adoptarán la forma de «Resolución» los actos dictados por los Viceconsejeros, Secretarios generales Técnicos y Directores generales, en el ámbito de sus respectivas competencias y siempre que afecten a los derechos y deberes de los administrados*”.

Asimismo, sería deseable que el modelo de adhesión se incorporara al Proyecto de Decreto y que, en todo caso, quedase constancia en el texto de la necesidad de su publicidad, de modo que resulte accesible para los sujetos que pretendan adherirse.



La **Disposición Transitoria primera** se dedica a las solicitudes de información anteriores a la entrada en vigor del Decreto proyectado y establece:

“En el plazo de un mes desde la entrada en vigor de este decreto, las unidades de transparencia de las secretarías generales técnicas procederán a la inscripción de las solicitudes de acceso a la información pública y las reclamaciones presentadas conforme a lo establecido en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, desde la entrada en vigor de la propia Ley”.

Como puede apreciarse, la redacción proyectada contiene un mandato dirigido a las unidades de transparencia de las secretarías generales técnicas para que, en el plazo de un mes, inscriban las solicitudes de acceso a la información pública y las reclamaciones presentadas a partir de la entrada en vigor de la Ley 10/2019.

Ahora bien, la utilización de la expresión “*presentadas conforme a lo establecido en la Ley 10/2019, (...)*”, podría ser interpretada en el sentido de considerar que la obligación de inscripción en el Registro a que se refiere la Disposición proyectada no alcanza a aquellas solicitudes y reclamaciones que, habiéndose presentado con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 10/2019, no se acomodaran a lo señalado en la misma.

Dicha interpretación no se compece, sin embargo, con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 10/2019 que declara, en su apartado 1, que “*la Administración de la Comunidad de Madrid contará con un Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones que será público, salvo en aquello que afecte a los datos de carácter personal protegidos por ley, en el que se inscribirán y podrán ser consultados todas las solicitudes y reclamaciones que se presenten, (...)*” (el subrayado es nuestro).

En este sentido, cabe recordar que conforme a lo establecido en la Disposición Transitoria primera de la Ley 10/2019, “*las solicitudes de acceso a la información y las reclamaciones contra las resoluciones de denegación de acceso a la información presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley continuarán su tramitación con arreglo a la normativa aplicable en el momento de la presentación*”.



A la vista de dicho precepto, se aprecia que la voluntad del legislador autonómico es que las solicitudes de acceso y las reclamaciones anteriores a la entrada en vigor de la Ley 10/2019, se tramiten con sujeción a la normativa aplicable en el momento en que fueron presentadas.

Sensu contrario, debe entenderse que las solicitudes y las reclamaciones posteriores a la entrada en vigor de la Ley 10/2019 deben ser atendidas conforme a la misma. Ello significa que deberá darse cumplimiento al artículo 31 de la Ley 10/2019, y, por tanto, procederse a la inscripción en el Registro de las solicitudes de acceso y de las reclamaciones que sean presentadas. Cuestión distinta, es la forma en que habrá de procederse en el supuesto en que dichas solicitudes y reclamaciones no se acomoden a los requisitos establecidos en la norma.

Por tanto, el criterio determinante para delimitar las solicitudes y las reclamaciones que deben ser inscritas por las unidades de transparencia debe ser revisado, de modo que su fijación no se realice en atención a su conformidad con la Ley 10/2019, sino a que su presentación se haya producido con posterioridad a la entrada en vigor de la indicada norma.

Esta Consideración tiene carácter esencial.

La **Disposición Transitoria segunda** se titula “*Convenio en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*”.

Sin embargo, dicho título no parece compaginarse con el contenido de la Disposición, cuya finalidad no es la suscripción del indicado Convenio, sino la definición del órgano competente para resolver las reclamaciones de acceso a la información pública -Consejo de Transparencia y Buen Gobierno-, en tanto se constituya un órgano autonómico que asuma dicha competencia –el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, ex art. 47 y Disposición Transitoria primera de la Ley 10/2019-.



En este sentido, el contenido de la Disposición proyectada no resulta necesario, pues viene a reiterar lo establecido en la Disposición Transitoria primera, apartado 2, de la Ley 10/2019 que declara que:

“Hasta que no entre en funcionamiento el Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, las solicitudes de acceso y las reclamaciones contra las resoluciones de denegación de acceso a la información contra actos de la Comunidad de Madrid, entidades locales y demás sujetos obligados por esta Ley se seguirán rigiendo por lo previsto en el apartado 1 de la disposición transitoria segunda de la Ley 5/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la Regulación del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid”.

Por otra parte, cabe significar que la redacción de la Disposición proyectada en la que, con relación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado se señala que “*se suscribirá al efecto el correspondiente convenio de colaboración*”, no resulta precisa, puesto que actualmente dicho Convenio está en vigor, en virtud de la tercera prórroga formalizada, el 31 de octubre de 2019, del convenio suscrito, el 2 de noviembre de 2016, entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Comunidad de Madrid para el traslado del ejercicio de la competencia para la resolución de las reclamaciones previstas en el artículo 24 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Se sugiere, por tanto, que se revise la redacción.

La **Disposición Final única** se dedica a la entrada de la norma proyectada en vigor con sujeción a la Directriz 43.

La **Disposición Final segunda** habilita al titular de la Consejería competente para que adopte las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y la ejecución del Decreto.

A propósito de dicha previsión, procede traer a colación la doctrina que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los Dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012 -y reiterada en otros posteriores de 14 de abril de 2015



o 25 de febrero de 2019, entre otros- en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias en favor de los Consejeros cuando se limiten a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por si realizar”*.

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. Examinado su contenido se aprecia que 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.

Únicamente, cabría excluir de dicho carácter organizativo el artículo 2, apartado 3, en el que se señala que *“el resto de sujetos obligados podrá adherirse al mismo en los términos de la disposición adicional primera”*. A este respecto, procede traer a colación los argumentos expuestos al analizar la Disposición Adicional primera del proyecto, en virtud de los cuales se sugiere que la expresión *“el resto de sujetos obligados”*, sea concretada, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 31, apartado 3, de la Ley 10/2019.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el Proyecto de Decreto sometido a Informe, siempre que sea atendida la consideración esencial consignada 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. -**

