



Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica el **Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento**, promovido por Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

Una vez analizado el texto y consultadas las Direcciones Generales de Servicios Sociales e Innovación Social, de Infancia, Familias y Natalidad, de Igualdad, de Atención a Personas con Discapacidad, de Atención al Mayor y a la Dependencia, la Agencia Madrileña de Atención Social, la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos, las subdirecciones generales de esta Secretaría General Técnica y la Delegada de Protección de Datos, de conformidad con lo señalado en el artículo 35 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, **esta Secretaría General Técnica formula las siguientes consideraciones generales y observaciones:**

I. Consideraciones generales

Primera.-

En la parte expositiva del proyecto remitido, al hacer referencia a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el principio de eficiencia, se indica expresamente lo siguiente:

“Por último, <<el decreto>> cumple el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, pues carece de impacto alguno en los gastos o ingresos de la Comunidad de Madrid, pues la implementación de los contenidos del decreto se realizará con los recursos humanos de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano. Por otra parte, los desarrollos técnicos que sean precisos se realizarán a través de los recursos ordinarios de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid”.



Con carácter general, el principio de eficiencia, recogido en nuestra Constitución en su artículo 31.2, trata de expresar que entre varias alternativas que producen el mismo gasto, debe seleccionarse siempre la que lleva al mejor cumplimiento de los objetivos de la Administración, y entre varias alternativas que conducen al mismo cumplimiento debe seleccionarse la que implica menor gasto.

Este principio de eficiencia implica, en consecuencia, que una actuación administrativa ineficiente es contraria a los principios de buena administración a los que han de ajustarse siempre y en todo caso los poderes públicos.

El principio de eficiencia, por tanto, está vinculado a las cualidades técnicas de organización de la administración. En ese sentido, el principio de eficiencia se refiere a la validez de la relación entre la asignación y la correcta utilización del capital humano, recursos materiales y presupuestarios que han sido puestos a disposición de la administración pública y su vinculación con el cumplimiento de los objetivos y metas propuestos. De ahí que, el principio de eficiencia, que completa al de eficacia, atienda a la optimización en el uso de los recursos materiales y humanos para la consecución de los fines planteados y a la mejora de la calidad de los servicios, condicionando la toma de decisiones para lograr mayores logros a menores costes.

Este principio constituye una exigencia fundamental de la actuación pública, en el sentido de procurar y lograr de manera efectiva, real o práctica, en la mayor medida posible, los resultados esperados de dicha actividad, los fines correspondientes o los objetivos previamente fijados, en armonía con el interés público y con los límites del ordenamiento jurídico.

El presente proyecto reglamentario exige la realización de un ingente conjunto de tareas administrativas encaminadas a la inscripción de una serie de actos, trámites y datos en el Registro que se crea. Estas tareas administrativas, además de correr a cargo de los recursos humanos de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, van a exigir también de la importante participación del personal adscrito a los distintos órganos de la Administración pública de



la Comunidad de Madrid a los que se dirigen las solicitudes de acceso a la información pública y sus correspondientes reclamaciones.

Sin la realización de las diferentes tareas administrativas que se describen en el reglamento, por parte del personal de los referidos órganos –en el que se incluye tanto el personal del órgano competente para resolver, como el personal de las llamadas unidades de transparencia–, no será posible que el funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid sea eficiente.

Ello no obstante, en la elaboración del presente proyecto no se ha valorizado y cuantificado la totalidad de los medios personales de los que es preciso disponer para proceder a la efectiva implementación de los contenidos de esta norma, lo que resulta contrario al principio de eficiencia e impide considerar que esta norma se adecua a este principio de buena regulación.

De otra parte, se indica que los medios personales con los que la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Natalidad e Igualdad cuenta para implementar los contenidos de esta norma, resultan de todo punto insuficientes. Nos encontramos, por tanto, ante un problema estructural que dificulta el desempeño el servicio público encomendado y repercute directamente en la eficacia de la norma proyectada.

Llegados aquí, resulta conveniente recordar que el establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales es uno de los supuestos habilitantes para proceder al incremento de la plantilla correspondiente, lo que en el presente caso, tal y como se desprende de la memoria de impacto normativo que acompaña al proyecto, no ha sido tenido en cuenta.

Segunda.-

Con objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispuso la creación de unidades de información en la Administración General del Estado en los siguientes términos:



“Artículo 21. Unidades de información.

1. Las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.

2. En el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:

(...)

e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información”.

De acuerdo con este precepto legal, en el ámbito de la Administración del Estado el registro de las solicitudes de acceso a la información es responsabilidad de las unidades de información por haberse así previsto en un disposición con rango de ley.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación, prevé:

“Artículo 28. Órganos responsables de la información pública

2. En el ámbito de cada Consejería y adscrita a la Secretaría General Técnica, existirán unidades de transparencia con las siguientes funciones:

(...)

c) Seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información, y, en su caso, de las reclamaciones que se interpongan, de acuerdo con las resoluciones del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid”

Dicha Ley, asimismo, en su disposición adicional tercera, De los registros de solicitudes de acceso y reclamaciones, establece:

“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”.*

A la vista de ambas disposiciones, así como de la regulación del procedimiento previsto en el Capítulo II del Título III, Derecho de acceso a la información pública, de dicha Ley, parece que debería concluirse que las unidades de transparencia no son competentes para proceder a la inscripción –en cuanto acto administrativo que se articula a través de una operación material y que implica el ejercicio de una función administrativa para la que previamente se está facultado– de los datos previstos en el reglamento proyectado, al no existir una habilitación expresa por ley, como así sucede en el ámbito de la Administración General del Estado, para “llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información”, todo ello sin perjuicio de las tareas de seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información, y, en su caso, de las reclamaciones que se interpongan, que sí les corresponden de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.2.c) de la Ley madrileña.

De otra parte, en relación con las unidades administrativas que el proyecto prevé que intervengan en el proceso de preinscripción, se echa en falta una simplificación en el modo en el que son mencionadas en los diferentes artículos del reglamento, proponiéndose por ello, aunque se incurra en reiteración, por razones de seguridad jurídica, que se emplee siempre la misma terminología. Así, por ejemplo, de acuerdo con la terminología utilizada en la Ley 10/2019, podría hablarse, por un lado, de unidades administrativas adscritas al órgano que posee la información o es competente por razón de la materia o el servicio y, por otro, de unidades de transparencia

Tercera.-



La aludida disposición adicional tercera, De los registros de solicitudes de acceso y reclamaciones, de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid, en su apartado 3 dispone:

“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 dé publicidad al contenido de estos registros desde un único punto en el Portal de Transparencia”.

Con el presente proyecto no parece abordarse el cumplimiento del mandato contenido en la mencionada disposición adicional, pudiendo ser esta norma el instrumento adecuado para establecer estos criterios comunes, de lo que se quiere dar traslado para su consideración si procede.

II. Observaciones

Primera.- La Disposición adicional primera del Decreto y el apartado 3 del artículo 2 del Reglamento tienen el mismo contenido, lo que se pone en conocimiento para su valoración.

Segunda.- Se propone que en el **artículo 1, Objeto, del Reglamento** se especifique expresamente que en el Registro que se crea se inscribirán tanto las solicitudes de acceso a la información pública, como las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a esta información.

A estos efectos se recuerda que el Decreto 21/2002, de 24 de enero, que regula la Atención al Ciudadano de la Comunidad de Madrid, y el 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, articulan la posibilidad de que los ciudadanos formulen sugerencias y planteen quejas o reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios, que en lo que atañe a estas últimas no deben entenderse comprendidas entre las reclamaciones que han de inscribirse en el Registro que mediante este proyecto de decreto se pretende crear. Estas



mismas consideraciones serían trasladables a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. De ahí la conveniencia de especificar en este artículo 1 el tipo de reclamaciones que se inscribirán en este registro, al margen de la alusión a este objeto que se hace en la parte expositiva de la norma.

Asimismo, se sugiere que se valore incluir en este artículo 1 la forma en la que se accederá al nuevo Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid, que no es otra que a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, tal y como dispone el artículo 31.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid.

Tercera.- En el **apartado 1 del artículo 2, Carácter y adscripción del registro, del Reglamento**, por indicación expresa de la Delegada de Protección de Datos de esta Consejería, se propone añadir, al final del mencionado apartado, la siguiente frase: *“sin perjuicio de las salvedades previstas en el artículo 31.2 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid”*

En el **apartado 3 del** citado **artículo 2**, se hace referencia al *“resto de sujetos obligados podrá adherirse al mismo (...)”*.

Por su parte, el artículo 31.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid, establece que *“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”*.

Dado que la vinculación establecida en el artículo 2.3 del Reglamento entre los sujetos obligados, por un lado, y la posibilidad –no forzosa, por tanto–, por otro, de que estos sujetos obligados se adhieran al Registro, pudiera resultar confusa en su redacción actual, se sugiere que se valore modificar dicha redacción, proponiéndose hacer referencia a *“el resto de los sujetos relacionados en el artículo 2 y en los apartados 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (...)”*, o en su caso, que se



añada tras “*el resto de sujetos obligados*”, la frase “*por las disposiciones de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (...)*”, que es como se les cita, por ejemplo, en la disposición adicional primera del proyecto de decreto.

Cuarta.- En el **artículo 3, Gestión electrónica del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, del Reglamento**, de acuerdo con lo informado por la Delegada de Protección de Datos de esta Consejería, se propone dividir el artículo en apartados, incluyendo en el que ahora sería el nuevo apartado 2 una referencia al tratamiento de los datos personales con el siguiente contenido: “*el tratamiento de los datos personales, soportado en dicha aplicación informática, se publicará en el Registro de Actividades de la Dirección General competente en Información Pública*”

Quinta.- La redacción del **apartado 3 del artículo 4, Estructura en áreas temáticas de información, del Reglamento**, resulta confusa, tal vez por la utilización de la segunda preposición “para”, en cuanto que se considera que su empleo en la frase a la que precede impide determinar si introduce una cualidad o atributo del registro o bien resulta un criterio determinante para la modificación de las áreas temáticas de información.

Sexta.- De acuerdo con el artículo 31 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid, el título del **artículo 5 del Reglamento** debería ser “*Solicitudes de acceso y reclamaciones que deben inscribirse*”.

De conformidad también con el mencionado artículo de la Ley madrileña, la referencia del **apartado 2 del artículo 5 del Reglamento** se debería completar añadiendo “*Las solicitudes de acceso y reclamaciones se inscribirán una vez valoradas (...)*”

Séptima.- Se propone el siguiente título para el **artículo 6 del Reglamento**: “*Datos de las solicitudes de acceso y reclamaciones a inscribir en el Registro*”. Esta propuesta se justifica, por un lado, en lo dispuesto en el precitado artículo 31 de la Ley 10/2019, y por otro, en el tipo de datos recogidos en los apartados h) –tiempo de la respuesta y, en su caso,



justificación de la demora en la resolución– e i) –el tipo de respuesta que se ha dado a la solicitud, y, en caso de denegación, los motivos de la misma– del artículo 6, al tratarse éstos de una información que no puede conocerse en el momento de la presentación de la solicitud.

Asimismo, se propone que la relación de datos recogida en las diferentes letras del artículo 6.1 del Reglamento se adecue a lo previsto en el artículo 31.1 de la Ley 10/2019. Así, en la letra a) del artículo 6.1 del Reglamento debería añadirse “o reclamación” tras la palabra “solicitud”; en la letra b) debería añadirse “o reclamante” tras la palabra “solicitante” y en la letra e) debería precisarse que la descripción de la información solicitada o reclamada ha de ser concisa y motivada, en su caso.

Octava.- Para el **apartado 5 del artículo 7, Incorporación de datos de las solicitudes a la aplicación informática del Registro en el momento de su presentación, del Reglamento**, se propone la siguiente redacción: *“cuando una unidad de transparencia reciba una solicitud en la que se requiera información que obre en poder de diferentes órganos dependientes de su Consejería, esta será resuelta por el órgano superior jerárquico común o persona en quien delegue el titular de la Consejería competente”*.

Novena.- El artículo 31.1 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, al regular los datos de las solicitudes de acceso a la información pública y sus reclamaciones que se inscribirán en el registro, prevé, en su letra h), la posibilidad de ampliar estos datos en el correspondiente reglamento de organización y funcionamiento del registro.

En base a esta previsión, los **artículos 8, 9 y 10** del Reglamento han añadido nuevos datos que necesariamente, de acuerdo con la normativa proyectada, han de ser inscritos en el registro, con el consiguiente incremento de las tareas administrativas de quienes deben realizar tales anotaciones y sus oportunas verificaciones en la aplicación informática correspondiente, circunstancia esta que obliga a dar por reproducido lo ya indicado en la consideración general primera de este informe, por lo que se propone una revisión desde esta perspectiva del contenido de estos 3 artículos, todo ello desde el convencimiento de que una reducción del número de datos inscribibles exigidos por la norma



proyectada no supone una merma a la debida transparencia de la actividad pública, ni va a imposibilitar a la ciudadanía en esta materia conocer mejor y vigilar el ejercicio de las potestades, la prestación de los servicios y el empleo de los recursos públicos que se obtienen por la contribución de la misma al sostenimiento del gasto público, sino que, antes al contrario, responde al criterio de eficiencia en la gestión pública de quien ostenta la responsabilidad de ello.

Sin perjuicio de lo expuesto y para el caso de que la anterior consideración no sea tenida en cuenta, se indica respecto del **apartado 1 del artículo 8, Incorporación e inscripción de datos relativos a la tramitación de las solicitudes, del Reglamento**, de acuerdo con lo informado por la Delegada de Protección de Datos de esta Consejería, que debe contener la siguiente referencia: *“En su caso, el consentimiento expreso del interesado para que sus datos identificativos y de contacto se publiquen”*.

En relación con el **artículo 9**, asimismo, se recuerda que el artículo 6.1 en su apartado i) prevé la inscripción del tipo de respuesta que se ha dado a la solicitud, y, en caso de denegación, los motivos de la misma, lo que se vincula estrechamente con el tipo de datos inscribibles previstos en el artículo 9, por lo que deberían unificarse y, en todo caso, trasladar el contenido del mencionado apartado i) a este artículo.

De otra parte, dado que el **apartado 1.c) del artículo 9** regula el sentido que puede tener la resolución, estableciéndose en el punto 4º la *“concesión del acceso y modo de acceso”*, y puesto que el artículo 36 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, recoge la figura del *“acceso parcial”*, se sugiere que se valore la conveniencia de incluir esta posibilidad en el citado punto 4º del apartado 1.c), proponiéndose la siguiente redacción: *“Concesión total o parcial del acceso y modo de acceso.”*

Asimismo, en relación con el **apartado 1 del artículo 10, Incorporación e inscripción de datos relativos a las reclamaciones y recursos, del Reglamento**, según lo informado por la Delegada de Protección de Datos de esta Consejería, se propone incorporar el siguiente texto in fine: *“Estos datos no incorporarán los datos identificativos y/o de contacto de los*



solicitantes, salvo que conste su consentimiento expreso a dicha publicación”.

En cuanto al contenido de la **letra b) del apartado 1 del artículo 10**, una interpretación literal, sistemática y teleológica de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de transparencia y de participación de la Comunidad de Madrid, permite afirmar que los datos a los que se refiere la referida letra b) [recurso contencioso-administrativo: fecha de interposición y sentido de la resolución judicial adoptada] no son datos que deben tener acceso al futuro Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid.

La Ley 10/2019, de 10 de abril, al establecer el régimen jurídico de este nuevo Registro, circunscribe claramente los datos que deben acceder al mismo a los procedimientos de solicitudes de acceso a información pública y sus correspondientes reclamaciones, procedimientos cuya resolución, de otra parte, caen directamente en la esfera de la competencia del *“titular del órgano o de la entidad que posea la información solicitada”* o del *“órgano que tenga atribuidas las competencias del servicio o en la materia”* en lo que atañe a las solicitudes de acceso a la información pública (artículo 32.a y b de la Ley) o del Consejo de Transparencia y Participación en lo que a las reclamaciones se refiere (artículo 47), tratándose ambos de procedimientos de naturaleza administrativa, toda vez que la reclamación se configura como potestativa, previa a la vía judicial y sustitutiva de los recursos administrativos.

Por contra, los datos a los que alude la mencionada letra b), amén de deber entenderse referidos solo a aquellos recursos contencioso administrativos que se interpongan contra resoluciones recaídas en materia de información pública que han sido dictadas por el *“titular del órgano o de la entidad que posea la información solicitada”* –quedando excluidos aquellos otros que se interpongan contra las resoluciones dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno– son datos que forman parte de un procedimiento judicial que es ajeno a los procedimientos administrativos cuyos datos han de acceder al Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid.



Esta circunstancia es relevante en cuanto que el órgano que posee realmente la información solicitada y conoce las vicisitudes y variaciones que en relación con el procedimiento judicial se pueden producir, no es el órgano o la unidad administrativa encargados de incorporar tales datos a la aplicación del Registro, de tal suerte que por falta de información actualizada se puedan llegar a introducir datos que no se ajusten a la realidad, lo que resulta contrario a la necesaria transparencia de la actividad pública (actividad pública que, téngase en cuenta, genera una administración distinta a la que va a incorporar estos datos en el Registro).

A ello hay que añadir que la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso administrativa establece un complejo régimen jurídico de los recursos en el proceso contencioso-administrativo.

Así cabe que la resolución judicial dictada no sea firme, es decir, que sea susceptible de un nuevo pronunciamiento a través de otros recursos, lo que exigiría disponer de una información actualizada y proceder a valorar, en algunos casos, los distintos pronunciamientos habidos por personal no experto en la materia, antes de incorporar a la aplicación el sentido de la resolución judicial adoptada, tal y como se exige en el proyecto de reglamento.

También puede ocurrir que, aun siendo firme, resulte finalmente combatida a través de otros medios impugnatorios que caben contra resoluciones sí dotadas de firmeza, como la revisión de sentencias o la rescisión a favor del rebelde.

Son estas razones las que justifican que se proponga la supresión de la letra b) del artículo 10.1 del proyecto de reglamento, sin que pueda entenderse que la habilitación contenida en el artículo 31.1.h) de la Ley 10/2019, de 10 de abril, ampara la incorporación de este tipo de datos por vía reglamentaria.

Décima.- Según lo informado por la Delegada de Protección de Datos de esta Consejería, se considera, además, necesario añadir al borrador remitido ciertas previsiones respecto de las siguientes cuestiones, que no aparecen reguladas en el mismo:



1. Supuestos en los que los ciudadanos quieran presentar su solicitud en formato papel.
2. Procedimiento y régimen de consulta de documentos por los interesados, pero también por terceros no inscritos.
3. Supuestos en los que los datos que consten en el Registro puedan ser explotados para finalidades compatibles/adicionales, tales como los fines estadísticos o de investigación social etc...

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

Fdo.: Miguel Ángel Jiménez Pérez

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

