

Ref. Informe 20/2020

Artículo 26 LG

**INFORME 20/2020 DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DE LA CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO, 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.**

La Secretaría General Técnica de Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno ha remitido el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, 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, que, junto con su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN), somete, con fecha de 9 de marzo de 2020, a informe de calidad normativa de esta Secretaría General Técnica, conforme a lo previsto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, LG), en relación con el artículo 2 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

Efectivamente, el artículo 15.3.a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, atribuye a la Secretaría General Técnica de esta consejería la competencia para la emisión del informe de calidad normativa, con la finalidad de garantizar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Conviene advertir que en materia de procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en el ámbito de la Comunidad de Madrid se aplica, con carácter supletorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/1983, de

25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, la regulación estatal contenida en la LG y sus disposiciones de desarrollo en materia de coordinación y calidad normativa, en particular, el Real Decreto 1081/2017 citado arriba, el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y su Guía Metodológica aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, todo ello sin perjuicio de lo establecido en las disposiciones específicas adoptadas por la Comunidad de Madrid, especialmente en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), así como las demás citadas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 5 de marzo de 2019, por el que se aprueban instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (en adelante, Instrucciones del Consejo de Gobierno).

Examinado el contenido del proyecto normativo referido y su correspondiente memoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la LG, se emite el siguiente informe de coordinación y calidad normativa:

## 1. OBJETO

En la ficha de resumen ejecutivo de la MAIN se establece de forma sucinta que:

El objetivo que se persigue es hacer transparente la gestión de las solicitudes de acceso que se presenten y las reclamaciones que frente a sus resoluciones se planteen.

## 2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

### 2.1 Estructura

El proyecto que se recibe para informe consta de un preámbulo, dos artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y una disposición final.

El reglamento consta de diez artículos, que se dividen en tres títulos.

## 2.2 Contenido

El contenido del proyecto de decreto se resume en el apartado III.1.4 de la MAIN:

- Preámbulo, que justifica su necesidad y contenido
- El artículo 1 se refiere a la creación del Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid.
- El artículo 2 dispone la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid.
- La disposición adicional primera recoge la fórmula de adhesión al Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid, tal y como exige el artículo 31 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.
- La disposición adicional segunda legitima al órgano responsable del registro a aprobar los modelos en los que la información debe de ser remitida por parte de las entidades adheridas al registro.
- La disposición adicional tercera establece la frecuencia con que se debe de actualizar la publicación de los datos que obran en el registro.
- La disposición transitoria única, al objeto de compaginar los diferentes términos de entrada en vigor de la Ley, señala que el registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid, que debe estar operativo con fecha 1 de julio de 2020, recogerá la información de las solicitudes de acceso que se hayan presentado desde el 1 de enero de 2020.
- La disposición final única marca como fecha de entrada en vigor del decreto, el 1 de julio de 2020, haciéndola coincidir con la fecha de entrada en vigor de las disposiciones de la Ley 10/2019, de 10 de abril, que en este ámbito son aplicables.

El Reglamento se estructura en diez artículos divididos en tres títulos.

- Título Preliminar, dedicado a las disposiciones generales, delimita el objeto de reglamento, la naturaleza del Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid y determina que la gestión de las solicitudes de acceso a la información debe de realizarse a través del aplicativo que al efecto se habilite.



- Título I “Organización del registro”, establece las categorías de información en que se estructura el registro para una mayor facilidad de búsqueda por parte del ciudadano.
- Título II “Funcionamiento del registro”, determina la información que respecto de cada solicitud debe de registrarse y, en su caso, publicarse, para su conocimiento por parte de la ciudadanía.

### 3. ANÁLISIS DEL PROYECTO

#### 3.1 Rango de la propuesta normativa.

Al amparo de las competencias establecidas en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución Española, las Cortes Generales aprobaron la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, atribuye a la Comunidad de Madrid competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. El artículo 26.1.3 el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia, y el artículo 27.1 y 2, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen local y régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella.

En este marco competencial se aprobó la LTPCM, que en sus artículos 30 y siguientes regula el derecho de acceso a la información pública, en concreto el artículo 31 regula el Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones.

Su disposición adicional tercera señala, por su parte, que 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 acceso y reclamaciones, que deberá ser público y accesible a través del Portal de Transparencia.

El decreto propuesto, por lo tanto, es una norma de carácter ejecutivo que desarrolla el mandato de establecer el Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la



Comunidad de Madrid, conforme a los principios y requerimientos que allí se establecen.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía, al Gobierno le corresponde “el ejercicio de la potestad reglamentaria en las materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”.

Igualmente, el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria.

Se trata por lo tanto de un reglamento para cuya aprobación es competente el Consejo de Gobierno y puede afirmarse que su rango, naturaleza y, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el resto de este informe, se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

El Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019 prevé la modificación en este año de la LTPCM, por lo que es importante coordinar la tramitación y contenido de este decreto con dicha reforma de la ley para evitar, en la medida de lo posible, que sea necesaria una inmediata reforma del decreto para adaptarse a la reforma que se está tramitando.

### 3.2. Congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea y con otras que se estén elaborando en la Comunidad de Madrid.

Puede afirmarse, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el resto de este informe, que la norma propuesta se ajusta a lo establecido en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en el resto ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

El contenido de la propuesta no se contradice ni solapa con ninguno de los proyectos normativos previstos en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para 2020.



### 3.3. Principios de buena regulación

El decimoséptimo párrafo del preámbulo contiene una descripción del cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC) y en su normativa de desarrollo que, en nuestra opinión, debería vincularse, al menos, a la razón o razones de interés general que justifican dicha propuesta.

### 3.4. Calidad técnica

#### 3.4.1. Observaciones relativas al conjunto del decreto

(i) El título del proyecto no es muy claro respecto de su contenido, ya que alude al Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones, sin precisar a qué ámbito material se refiere ese acceso. Ciertamente, esta denominación coincide con la denominación empleada en el artículo 31 de la LTPCM, si bien este artículo forma parte de su Título III que regula el “Derecho de acceso a la información pública”, por lo que se sugiere su modificación y se propone el siguiente título:

Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de solicitudes de acceso a información pública y sus reclamaciones de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

(ii) La norma proyectada regula la estructura y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad de Madrid, pero también otros aspectos que desarrollan, de forma más general, el derecho de acceso a la información pública regulado en el Título III LTPCM.

Así, por ejemplo, la regulación de la tramitación de las solicitudes de información recibidas por la consejería que no es competente para su resolución (artículo 7.2 y 7.3) o de las solicitudes que requieren información de distintos órganos administrativos o consejerías (artículos 7.5 y 7.6).

Sin embargo no se regulan algunos mandatos relativos al Registro de solicitudes de acceso a la información establecidos expresamente por la LTPCM, como el referido



en su disposición adicional tercera, a fin de que el Consejo de Gobierno determine “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”.

Resulta, efectivamente, muy difícil regular la organización y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información y reclamaciones de la Comunidad de Madrid de forma separada del, más amplio, procedimiento de solicitud de acceso a la información, dentro del cual el registro regulado se integra como una herramienta para su desarrollo efectivo.

Por ello se sugiere valorar la posibilidad de ampliar el objeto de la norma proyectada y ampliarlo a todos los contenidos de la LTPCM relativos al ejercicio del derecho de acceso a la información en la Comunidad de Madrid, incluidos, por supuesto, todos los relativos a dicho registro, eliminando también la doble regulación que ahora se contiene en el articulado del proyecto decreto y el reglamento objeto del presente informe.

Esta regulación conjunta de aspectos que están estrechamente relacionados evitaría una fragmentación excesiva de la regulación reglamentaria de la LTPCM, de acuerdo con el principio de unidad de regulación, establecido en la regla 3 de las Directrices de técnica normativa:

3. Único objeto. En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales.

(iii) A lo largo del articulado se sugiere también, en general, incorporar referencias específicas a cómo resultan de aplicación, los distintos preceptos, a los entes locales (o los demás entes obligados recogidos en los artículos 2 y 3 LTPCM) que se adhieran al registro.



Sería conveniente, por ejemplo, precisar a quién corresponde incorporar los datos a la aplicación informática por parte de estas entidades, así como su verificación, validación e inscripción posterior.

(iv) También a lo largo del reglamento se alude a la intervención de diferentes órganos en el procedimiento con diferentes roles o funciones. Esta distribución es, en nuestra opinión, un aspecto importante que debería quedar regulado con más claridad, por lo que se recomienda dedicar un artículo específico con la finalidad de identificar estos órganos y las funciones que les corresponden.

Un ejemplo de ello es la determinación del órgano al que se debe dirigir la comunicación de adhesión, a lo que nos referiremos más adelante. O lo establecido en los apartados 3 y 4 del artículo 4, donde la competencia para modificar las áreas temáticas en las que se organiza el registro corresponde al “órgano competente para la gestión del Registro” cuando sería más razonable que se atribuyera al órgano al que figure adscrito o del que dependa jerárquicamente. Al mismo órgano de gestión se le asigna la competencia para clasificar las solicitudes en un área temática que, sin embargo, y conforme a la regulación posterior del procedimiento, parece que se atribuye a las unidades encargadas de valorar e incorporar los datos de la solicitud.

(v) En el proyecto de decreto se reproducen distintos preceptos de la LTPCM (por ejemplo, los artículos 31.1 y 41.1), por lo que conviene hacer una breve reflexión sobre dicha práctica.

A este respecto podemos traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional por lo general contraria a la reproducción o reiteración en leyes autonómicas de preceptos de normas estatales considerando que es “una peligrosa técnica legislativa” (STC 62/1991, FJ. 4, letra b), una “deficiente técnica legislativa” (STC 146/1993, FJ. 6), “peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades” (STC 162/1996, FJ. 3), y que, “[i]ndependientemente de la mayor o menor frecuencia de su uso, esta técnica duplicativa se presta a un margen de inseguridad y error, y siempre queda sometida a la necesidad de atender en su día a las eventuales modificaciones de las normas reproducidas” (STC 40/1981, FJ. 1, letra c).



El Tribunal Constitucional defiende que, por lo general, es preferible remitirse a las normas en lugar de reproducirlas, ya que “la remisión a aquella [la ley estatal], [...] es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias” (STC 147/1993, FJ. 4, ver también STC 10/1982, FJ. 8).

Se sugiere por ello, con carácter general y en la medida de lo posible, que la propuesta normativa se limite a realizar una remisión al correspondiente artículo de la LTPCM e incluir en el articulado solamente los preceptos que innoven el ordenamiento jurídico madrileño. Cuando se considere indispensable reproducir preceptos de la LTPCM esa reproducción debe hacerse de forma completa y quedando claramente expresado en el decreto qué preceptos reproducen la norma con rango de ley y cuáles los desarrollan y suponen una novedad en el ordenamiento jurídico. Debe evitarse en todo caso la reproducción inexacta o coincidente solo en parte con el literal de la LTPCM, que origina no solo problemas de interpretación y seguridad jurídica, sino que en algunos casos puede llegar a poner en duda su compatibilidad con la norma básica que desarrolla.

(vi) Debe revisarse, por último, el uso de las mayúsculas conforme al apartado IV de las Directrices de técnica normativa, de acuerdo con el cual su uso deberá restringirse lo máximo posible. En este sentido deberían escribirse con minúsculas, por ejemplo, las palabras “Registro” (párrafos nueve y diez del preámbulo, disposición adicional primera, segunda y tercera, disposición transitoria única, artículo 4, artículo 7, artículo 8.1, artículo 9 y artículo 10), “Secretarías Generales Técnicas” (disposición transitoria única, artículo 7.1, artículo 8.2, artículo 9.2, y artículo 10), “Consejería” (artículos 7.2, 7.5, 7.6, artículo 8.2 y artículo 9.2), “Dirección General” (artículo 7.6) y la expresión “Reglamento de Organización y Funcionamiento” (título del decreto, séptimo párrafo del preámbulo, artículo 2).

### 3.4.2. Observaciones relativas al preámbulo

Respecto del preámbulo ha de considerarse, en primer lugar, tal y como indica la Directriz 12 de las Directrices de técnica normativa, que la parte expositiva cumple la función de:



Describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”. Si es preciso, añade, “resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

De acuerdo con esto, los primeros dieciséis párrafos de la propuesta exponen, de forma casi telegráfica, el contexto, su objeto y su contenido, si bien todo ello no ayuda o facilita la comprensión del texto, por lo que se sugiere su revisión conforme a los criterios de la directriz indicada.

A continuación, si así se estima pertinente a los efectos de facilitar la comprensión de su contenido, puede explicarse el esquema general de la regulación o bien determinados aspectos concretos. Así, por ejemplo, puede destacarse el carácter público del mismo en el sentido de acceso no solo del interesado que presenta la solicitud o reclamación, sino de cualquier ciudadano. O lo ya mencionado anteriormente respecto a los diferentes órganos que intervienen en los procedimientos de resolución de las solicitudes de acceso a la información y su reclamación posterior.

Por su parte, los párrafos 18, 19 y 20, referentes a la tramitación de la propuesta normativa puede refundirse en uno solo, siguiendo la Directriz 13 de las Directrices de técnica normativa, sin necesidad de citar la LPAC o las Instrucciones del Consejo de Gobierno.

### 3.4.3. Observaciones relativas al articulado del decreto

(i) La disposición adicional primera del decreto establece que la adhesión al registro de entidades que no formen parte de la Administración de la Comunidad de Madrid se realizará mediante comunicación “por parte del órgano competente de la adhesión de la entidad”. De esta redacción parece deducirse que la comunicación debe estar firmada por el órgano competente para adoptar la decisión de adhesión. Pero dado que esta competencia puede corresponder a un órgano colegiado, se recomienda una revisión de su redacción a fin de que se indique que la comunicación será firmada por el representante de la entidad, siendo conveniente,



además, establecer el modo en que se acreditará o dejará constancia la fecha del acuerdo y el órgano que la ha adoptado. En caso de mantenerse la redacción actual se recomienda sustituir la expresión “del órgano competente para la adhesión de la entidad” por “del órgano competente para adoptar la resolución de adhesión de la entidad”

Asimismo, sería conveniente indicar el modo en que se realizará esta comunicación.

Por último, se sugiere la revisión de la regulación referida al órgano al que debe comunicarse la adhesión ya que la disposición adicional primera indica que será “al órgano responsable de la gestión del registro”, cuando el artículo 2.3 del reglamento establece que se dirigirá “al órgano al que esté adscrito el registro”, debiendo unificarse la terminología a fin de evitar posibles interpretaciones contradictorias.

(ii) En relación a la disposición adicional segunda se sugiere se adjunte, como otro anexo al decreto, el modelo normalizado de adhesión, pues ello permitiría que la norma pueda ser operativa desde su entrada en vigor y que los todos los afectados tengan a su disposición, desde ese momento, todos los instrumentos adecuados para adaptarse a ella. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio, de la correspondiente habilitación para que el titular de la consejería competente por razón de la materia modifique o adapte esos modelos normalizados cuando sea necesario sin que esto requiera de la modificación del decreto.

(iii) La disposición adicional tercera establece la obligación de actualización mensual del registro, por lo tanto, su contenido debería ubicarse como un precepto más del reglamento, eliminándose como tal disposición.

(iv) La disposición transitoria única establece lo siguiente:

Disposición transitoria única. Solicitudes de información anteriores a la puesta en funcionamiento del Registro.

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 Participación de la Comunidad de Madrid, desde su entrada en vigor hasta la puesta en funcionamiento del Registro, deberán inscribirse en el mismo, de acuerdo con lo previsto en el presente decreto, por las unidades de transparencia de las Secretarías Generales Técnicas.



Al respecto debe observarse que la entrada en vigor del decreto implicará la inmediata eficacia de todas las obligaciones legales que la creación del registro implica. A su vez, las disposiciones transitorias tienen la finalidad de regular los regímenes jurídicos de hechos y situaciones jurídicas producidas antes de la entrada en vigor de las normas pero que prolongan sus efectos después de esta.

Por ello, dicha disposición transitoria debe regular las solicitudes de acceso a la información que se produzcan antes de la entrada en vigor del decreto y no antes de su “puesta en funcionamiento”, que legalmente se producirá a todos los efectos, según lo dispuesto en la disposición adicional única, simultáneamente con la entrada en vigor del decreto el 1 de julio de 2020.

Por otro lado, tampoco se comprende con claridad la previsión de que las unidades de transparencia de las secretarías generales técnicas realicen las inscripciones de solicitudes “antes de la entrada en funcionamiento” del registro. Si las unidades competentes pueden realizar estas inscripciones, ¿quiere decirse con ello que el registro ya está en funcionamiento?

Además, sería conveniente fijar un plazo para que estas solicitudes estén inscritas en el registro, lo que, puede suponer una homogeneidad del contenido del registro a efectos internos, e implica una mayor transparencia porque permite tanto a los interesados como al resto de ciudadanos conocer el momento en el que podrán acceder a esta información.

En definitiva, se sugiere que se acometa una clarificación del régimen transitorio incluido en esa disposición.

(v) 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 establece lo siguiente:

Disposición transitoria segunda. Convenio en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

1. Hasta que se cree por Ley de la Asamblea de Madrid un órgano autonómico propio y entre en funcionamiento, la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública previstas en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,



contra actos de la Comunidad de Madrid, entidades locales de su ámbito territorial y organismos y entidades dependientes de los anteriores, corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración General del Estado, con el que se suscribirá al efecto el correspondiente convenio de colaboración interadministrativa con la Administración General del Estado.

Por ello se sugiere la introducción de una disposición transitoria segunda en el proyecto de decreto que precise que órgano será competente para la resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública hasta tanto se ponga en funcionamiento el Consejo de Transparencia y Participación. Este órgano, adscrito orgánicamente a la Asamblea de Madrid y creado por el artículo 72 de la LPTCM, ostenta la competencia para resolver estas reclamaciones, pero no tenemos constancia que se haya constituido y puesto en funcionamiento. Parece, por lo tanto, adecuado regular en esta disposición esa situación transitoria.

(vi) En la disposición adicional única se establece que:

Este decreto se publicará en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” y entrará en vigor el 1 de julio de 2020.

Ello es compatible con la disposición adicional cuarta LTPCM, que establece un plazo de seis meses desde su entrada en vigor el 1 de enero de 2020 para que el Consejo de Gobierno de la Comunidad ponga en funcionamiento el Registro de Transparencia.

En cualquier caso, a fin de evitar posible confusión entre la fecha de publicación y de entrada en vigor del decreto se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Disposición adicional única. *Publicación y entrada en vigor.*

1. Este decreto se publicará en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.
2. Su entrada en vigor se producirá el 1 de julio de 2020.

(vii) Se sugiere la introducción de una disposición final en la que se habilite al titular de la consejería competente en materia de transparencia para que adopte las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto.

#### 3.4.4. Observaciones relativas al reglamento:



(i) En el artículo 2.1 se afirma que el registro tiene carácter público lo que supone el acceso al mismo no sólo de los interesados sino de cualquier ciudadano, por lo que sería conveniente especificar los términos en que pueden acceder a los datos inscritos aquellos que no tengan la condición de interesado.

En relación con el apartado 2, respecto de la adhesión al registro, nos remitimos a lo ya señalado en este informe en el apartado 3.4.3.(i).

(ii) Para asegurar la aplicabilidad del decreto con el transcurso del tiempo se sugiere valorar, en el artículo 3, suprimir la mención específica a la aplicación "OPEN", ya que la utilización y denominación de esta aplicación es un elemento coyuntural que puede modificarse en cualquier momento por razones de carácter técnico.

(iii) En el artículo 4 se recomienda modificar la redacción unificando los apartados 1 y 2, proponiéndose la siguiente redacción:

1. El Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones está estructurado en las siguientes áreas temáticas de información:

a) Administración local.

[...].

Por otro lado, y dado que esta clasificación es una parte importante en la tramitación de las solicitudes, sería conveniente mencionar en la MAIN el criterio seguido para establecer estas áreas y la opción de no establecer un área temática residual en la que se pudieran clasificar aquellas solicitudes que no puedan encajarse en ninguna de las fijadas.

(iv) La LTPCM regula de forma conjunta en un mismo precepto (artículo 31) los datos que debe contener el Registro, tanto en relación con las solicitudes de acceso como en relación con las reclamaciones. El proyecto de decreto, sin embargo, opta por realizar una regulación diferenciada, recogiendo la información a inscribir sobre las solicitudes de acceso y resolución de las mismas en los artículos 5, 8 y 9, y la relativa a las reclamaciones en el artículo 10, no incluyendo respecto de estas últimas la inscripción de datos sí recogidos en la ley, como son la identidad del reclamante y la descripción concisa de la información reclamada y su motivación.



Se sugiere motivar en la MAIN esta regulación diferenciada.

(v) En el artículo 5.1 se sugiere eliminar el término “pública” cuando se hace referencia a la “Administración de la Comunidad de Madrid”, adecuándose así a la denominación de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

(vi) En el artículo 6.1 se precisa la información que es necesario inscribir una vez presentada una solicitud y, en concreto, se refiere a dos aspectos que son materialmente imposibles de conocer en el momento de la inscripción: el “[t]iempo de respuesta y, en su caso, justificación en la demora en la resolución” (artículo 6.1.h) y “[e]l tipo de respuesta que se ha dado a la solicitud, y, en caso de denegación, los motivos de la misma” (6.1.i).

Puesto que dicha información ya está mencionada en el artículo 9, relativo a la información a inscribir después de dictada la resolución, se sugiere simplemente la eliminación de esas dos letras del artículo 6.1.

Otros dos datos a inscribir son la fecha de la solicitud, indicándose que será la de entrada en el “Registro de la Comunidad de Madrid” y, por otro lado, la forma de presentación de la solicitud. Dado que la gestión del Registro de solicitudes es electrónica y que la palabra “Registro” se utiliza también para referirse al Registro de entrada de las solicitudes, puede producirse una confusión entre ambos registros, y sobre la forma de presentación de las solicitudes de acceso a la información. A efectos de lograr una mayor claridad, se recomienda valorar la incorporación de un artículo que aluda de forma específica a la forma de presentación de las solicitudes de acceso a la información pública.

Por su parte, la letra e) señala que se inscribirá la información solicitada, obviando la motivación, en su caso, que sí se establece en la LTPCM.

(vii) En el artículo 7 se sugiere modificar su título para que este se adapte en mayor medida que el actual a su contenido.

Se sugiere sustituir:



*Artículo 7. Incorporación de datos de las solicitudes a la aplicación informática del Registro en el momento de su presentación.*

Por:

*Artículo 7. Verificación, validación e inscripción de datos en el momento de presentación de las solicitudes.*

(viii) Uno de los principales objetivos, tanto de la LTPCM como del decreto que se propone, es permitir a los ciudadanos madrileños el acceso más amplio posible a la información de la que dispone su administración autonómica.

Se sugiere por ello añadir, en el artículo 9, la obligación expresa de incorporar al registro tanto una copia de la resolución como, en el caso de las resoluciones admitidas, de la información solicitada (o de la indicación de donde obtenerla). Se conseguiría, así, que una información que resulta de interés a un ciudadano esté inmediatamente accesible para todos los demás.

En el apartado 1.f) de este mismo artículo 9, se indica que uno de los datos a incorporar respecto de la resolución de la solicitud de acceso son los motivos de demora de la resolución “desde la fecha de presentación”, generándose dudas en cuanto al sentido o alcance de esta especificación, por lo que se recomienda la mejora de su redacción.

(ix) Teniendo en cuenta el contenido del registro y que el derecho de acceso al mismo no se limita solo a los interesados sino que se extiende a cualquier ciudadano, sería necesario incluir una referencia al cumplimiento de la normativa de protección de datos de las personas físicas, tanto de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre sobre protección de datos personales y garantías de derechos digitales, como del RGPD (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46 CE.



## 4. ANÁLISIS DE LA MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

### 4.1 Contenido

Se trata de una MAIN de tipo ordinario y su contenido se ajusta al modelo tipo adoptado por esta Secretaría General Técnica en aplicación de lo dispuesto en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y en su Guía Metodológica de 2009.

La MAIN elaborada contiene la ficha de resumen ejecutivo debidamente cumplimentada.

No obstante, respecto de su contenido conviene realizar las siguientes observaciones:

(i) La memoria contienen en su apartado II.3 la referencia a la opción de regulación adoptada, centrándose en la distribución de competencias entre los diferentes órganos que intervienen en la gestión, su ámbito de aplicación, restringido a la Administración de la Comunidad de Madrid, y la posible adhesión de otros sujetos obligados a disponer de este registro con arreglo a la LTPCM.

Sería conveniente incluir una justificación de la elección de esta regulación y de otros aspectos ya mencionados en este informe, como el criterio seguido para la determinación de las áreas temáticas.

(ii) En el apartado II.4 se incluye una justificación de su aprobación sin estar prevista en el Plan Anual Normativo, de conformidad con el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y el artículo 2.5 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

(iii) El apartado III.1.3 se refiere a la adecuación a los principios de buena regulación, haciendo referencia a la Ley 20/2013, de 9 diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, pues esta resulta de aplicación a las regulación de las actividades económicas no a las normas organizativas de un registro cuyo ámbito se indica en el artículo 1 de la propuesta normativa.



(iv) En el apartado III.2.4 relativo a la adecuación al orden de distribución de competencias convendría mencionar las competencias del Estado reconocidas en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución, en base a la que se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que regula, con carácter básico, el derecho de acceso a la información pública.

(v) El apartado IV afirma que no tiene impacto económico ni presupuestario. En relación con este último se especifica que “la implementación de los contenidos del proyecto de decreto se realizará con los recursos humanos de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano. Por su 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”.

(vi) Respecto de las cargas administrativas, se ha de mencionar el artículo 26.1.e) de la LG que establece que:

Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

En el apartado IV.2.3 de la MAIN se afirma únicamente que:

El contenido regulado no impone ninguna carga a ningún tercero que se relacione con la administración. Se trata de dar publicidad al ámbito de gestión relacionado con las solicitudes de acceso a la información pública en la Comunidad de Madrid.

Las cargas administrativas deben ser identificadas y evaluadas de acuerdo a las reglas especificadas en la “Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo”, y en su Anexo V: “Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción”, además se tiene que tener en cuenta lo explicado en el documento: “Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción. Criterios para la aplicación de las tablas de medición”.



Debe, en conclusión, incluirse en la MAIN la identificación y cuantificación de las cargas administrativas creadas por el decreto para los interesados y ciudadanos. Así, por ejemplo, debe valorarse el coste de la presentación de las solicitudes y reclamaciones.

(vii) En el apartado IV.2.2 de la MAIN se afirma que “El proyecto de decreto no tiene ningún efecto sobre la competencia en el mercado”.

#### 4.2 Tramitación

La tramitación propuesta se recoge en el apartado III, en concreto, el apartado III.3.2 se refiere a los trámites pendientes señalando que:

Realizado el trámite de consulta pública, se continuará con la tramitación de proyecto de decreto.

Para ello, el Consejo de Gobierno en la sesión celebrada el 19 de febrero de 2020 ha declarado la urgencia en su tramitación.

A partir de ahí se seguirán los siguientes trámites y se solicitarán los siguientes informes:

- Apertura del trámite de audiencia e información pública.
- Informe a la Oficina de Calidad Normativa, de la Consejería de Presidencia.
- Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.
- Informe de impacto de género de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad.
- Informe de impacto en la infancia, la adolescencia y la familia de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad.
- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad.
- Informes de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías.
- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.
- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.
- Dictamen de la Comisión Jurídico Asesora de la Comunidad de Madrid.



El procedimiento para la aprobación de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 26 LG, de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía y sin perjuicio de las especialidades establecidas en su legislación.

Los concretos trámites a los que deba someterse el proyecto en cuestión dependen, por lo tanto, de su contenido. En concreto, como este proyecto de decreto es una disposición reglamentaria de carácter ejecutivo que desarrolla la LTPCM, se requiere el dictamen preceptivo de la Abogacía General, conforme a 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 y el de la Comisión Jurídica Asesora conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

El resto de trámites propuestos son también adecuados y preceptivos, aunque se sugiere valorar la remisión del proyecto de decreto al Consejo de Transparencia y Participación en virtud de la competencia que el artículo 77.f) LTPCM le otorga para:

La emisión de dictámenes cuando sea requerido por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley sobre cuestiones referidas a la aplicación de la misma.

Respecto, de la realización de los trámites de consulta y de audiencia e información pública, es necesario recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 51.2.a), 53, 60 y 64 de la LTPCM, ha de considerarse que los procesos de participación ciudadana, entre los que se incluyen aquellos, deben desarrollarse respetando las siguientes garantías:

- Derecho a expresar observaciones y opiniones en un período “que nunca será inferior a un mes”, lo que en los casos de la consulta pública y de la audiencia e información pública, supone una ampliación considerable de los plazos anteriores de quince días naturales y de quince días hábiles respectivamente. La expresión entrecomillada supone, asimismo, que dicho plazo puede ser ampliado pero no reducido, ni tan siquiera en los casos de tramitación urgente.



- Tratándose de trámites de carácter preceptivo, solo pueden ser excepcionados en los supuestos establecidos en los apartados 3 y 4 del artículo 60, entre los cuales no se encuentra el supuesto de tramitación urgente que podrá aplicarse a lo demás trámites.
- Tanto la convocatoria del proceso de participación como el informe de participación y colaboración deberán publicarse en la sede electrónica o página web de la entidad convocante.
- Comunicación de forma individual a los participantes de la publicación del informe de motivación.
- En concreto, el artículo 60.1 regula de forma específica el derecho de participación en la elaboración de disposiciones de carácter general. Este precepto se inserta en la sección 3ª titulada “Derechos específicos de participación y colaboración”, entre los que se incluyen el derecho de participación en la definición y evaluación de políticas públicas, el derecho a proponer iniciativas reglamentarias, a formular propuestas de interés público y a recabar la colaboración de la Administración en actividades ciudadanas. Pues bien, aquel precepto precisa que “la ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de ley y 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”, aunque no introduce ninguna novedad más allá de lo establecido en el artículo 133.1 LPAC que, a su vez, solo resalta la naturaleza del trámite que es “público” y “obligatorio”, es decir, que se invitará a participar a todos los posibles afectados sean o no residentes en la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105.a) de la Constitución Española desarrollado en el artículo 133 LPAC que exigen la participación de, al menos, todos los afectados, con independencia de su residencia. En este sentido ha de entenderse la llamada a la legislación básica que efectúa el artículo 60.1 *in fine*.

En su párrafo segundo añade que la participación ciudadana prevista en el apartado anterior, “lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan



legalmente”, lo que parece obvio pues así figura concebida la consulta pública en la LPAC, es decir, como un trámite de participación con finalidad diferente del de audiencia e información pública.

Su apartado tercero, siguiendo lo previsto en el artículo 133.4 LPAC, concreta los supuestos en los que pueden prescindirse de dichos trámites: “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”, que tampoco innova lo previsto en el primer párrafo del artículo 133.4 LPAC reconocido como legislación básica por la STC 55/2018.

Asimismo, su apartado cuarto, indica que “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”, es decir, incorpora como legislación propia el contenido del párrafo segundo del artículo 133.4 LPAC declarado como legislación no básica por la sentencia citada. Si bien, omite el régimen de dichos trámites de participación en los supuestos en los que se declare la tramitación urgente del procedimiento por el órgano correspondiente, lo que puede interpretarse en el sentido de que el legislador autonómico no ha querido establecer un régimen especial para ese supuesto, por lo tanto, en los casos de tramitación urgente los trámites de consulta pública y de audiencia e información pública deberán realizarse conforme a su régimen ordinario, no pudiendo excepcionarse o reducirse a la mitad la duración de sus plazos como indica el artículo 27.2 LG para la Administración General del Estado. La imposibilidad de reducción de los plazos del trámite de audiencia e información pública es también la opción del artículo 49 LRBRL, cuando precisa que se realizará por un plazo “mínimo” de treinta días.

- Por último, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.1.c) el resultado de dichos procesos participativos debe exponerse en el informe de participación y colaboración, cuyo contenido se precisa en el artículo 64.2, debiéndose publicar de



forma en el portal de transparencia sin perjuicio de su inclusión en el contenido de la memoria de análisis de impacto normativo.

Se recuerda que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN debe contener las oportunas referencias a los informes o dictámenes preceptivos o facultativos, evacuados durante la tramitación. Y quedará reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente en la redacción de la propuesta normativa.

Ha de destacarse también que la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN señala que se deben reflejar los informes acompañados por una breve síntesis de su contenido.

Finalmente, conviene recordar que el presente informe no es vinculante conforme a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, si bien el centro directivo proponente deberá incluirlo entre la documentación que acompañe a la iniciativa normativa sometida a la aprobación del Consejo de Gobierno. En el caso de que las recomendaciones u observaciones contenidas en el presente informe no hayan sido aceptadas, deberán justificarse las razones de este rechazo de manera específica en la MAIN (artículo 3.7).

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Fdo.: Elena Hernández Salguero.

