

Dictamen n.º: **586/25**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **05.11.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 5 de noviembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de *“Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 26 de septiembre de 2025, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo, formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 521/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal D. ^a M.^a Teresa Sanmartín Alcázar, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto recoge las normas por las que ha de regirse la organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, dentro del marco establecido, desde el punto de vista autonómico, en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019) y en la Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de Medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 16/2023).

El proyecto de decreto se estructura en una parte expositiva y otra dispositiva. Esta última consta de un artículo único, por el que propiamente se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, seguido de una disposición adicional única, relativa al plazo de constitución de las diferentes comisiones del Consejo, y una disposición final única, que determina la entrada en vigor.

A su vez, el reglamento aprobado en el artículo único se integra por dos capítulos, con un total de dieciséis artículos, con la siguiente estructura:

El capítulo I, se refiere a las “*Disposiciones generales*” e incluye los artículos 1 y 2, con el siguiente contenido:

Artículo 1.- Naturaleza y régimen jurídico.

Artículo 2.- Finalidad y competencias.

El Capítulo II, lleva por título “*Composición del Consejo de Transparencia y Protección de Datos*”, regulando en el artículo 3 la composición del órgano, precepto que se subdivide en dos secciones:

Sección 1ª: “*Del Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos*”, compuesta de:

Artículo 4.- Funciones.

Artículo 5.- Nombramiento y cese.

Artículo 6.- Régimen de suplencia.

Artículo 7.- Independencia.

Sección 2ª, “*De la Comisión de Transparencia y Participación*”, formada por:

Artículo 8.- Funciones.

Artículo 9.- Composición.

Artículo 10.- Mandato.

Artículo 11.- Renovación.

Artículo 12.- Funcionamiento.

Sección 3ª: “*De la Comisión de Protección de Datos*”, que contiene:

Artículo 13.- Funciones.

Artículo 14.- Composición.

Artículo 15.- Funcionamiento.

Sección 4ª: “*Secretaría General*”, compuesta por un solo artículo:

Artículo 16.- Secretaría General.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos, que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

Documento 1.- Primera versión del proyecto de decreto.

Documento 2.- Primera versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante MAIN), firmada por el presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, el 7 de abril de 2025.

Documento 3.- Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, de 23 de abril de 2025.

Documento 4.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de 23 de abril de 2025.

Documento 5.- Informe de impacto por razón de género, de la directora general de la Mujer, de 14 de abril de 2025.

Documento 6.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad, de 16 de abril de 2025.

Documento 6.1.- Informe del Comité Delegado de Protección de Datos, de 14 de abril de 2025.

Documento 7.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, de 21 de abril de 2025.

Documento 8.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de 15 de abril de 2025.

Documento 9.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 25 de abril de 2025.

Documento 10.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de 24 de abril de 2025.

Documentos 10.1.- Informe de la Delegación de Protección de Datos de la consejería proponente, de 11 de abril de 2025.

Documento 11.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 22 de abril de 2025.

Documento 12.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, de 25 de abril de 2025.

Documento 12.1.- Informe de la Delegación de Protección de Datos, de 22 de abril de 2025.

Documento 13.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería Economía, Hacienda y Empleo, de 24 de abril de 2025.

Documento 14.- Informe de la Dirección General de Economía, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 17 de abril de 2024.

Documento 15.- Informe de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 10 de abril de 2025.

Documento 16.- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 23 de abril de 2025.

Documento 17.- Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos (segunda versión).

Documento 18.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada por el presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, de 24 de junio de 2025.

Documento 18.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo para audiencia e información pública, de 24 de junio de 2025.

Documento 19.- Resolución del presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos acordando la apertura del trámite de información pública, de 4 de julio de 2025.

Documento 20.- Alegaciones al proyecto de decreto:

a) Impreso de solicitud.

b) Alegaciones de una diputada del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea.

c) Alegaciones de un diputado de Más Madrid.

Documento 21.- Proyecto de decreto tras audiencia e información pública, de 28 de agosto de 2025.

Documento 22.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo, tras los trámites de audiencia e información pública, firmada por el presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos el 29 de agosto de 2025.

Documento 23.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 3 de septiembre de 2025.

Documento 24.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 12 de septiembre de 2025.

Documento 25.- Cuarta versión del Proyecto de Decreto para la Comisión Jurídica Asesora, de 16 de septiembre de 2025.

Documento 26.- Cuarta versión de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, firmada por el presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos el 16 de septiembre de 2025, para su remisión a la Comisión Jurídica Asesora.

Documento 27.- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, sobre el Acuerdo del Consejo de Gobierno solicitando el dictamen a la Comisión Jurídica Asesora, de 24 de septiembre de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por*

la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”, y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: “Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así como recuerda la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo, de 17 de septiembre de 2021, con cita de otra anterior del mismo tribunal, de 22 de mayo de 2018 (recurso 26/2016) *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”.*

El Consejo de Estado, en su Dictamen 1282/2022, de 21 de julio, ha recordado la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias, destacando *«su función preventiva de la potestad reglamentaria para conseguir su ajuste a la ley y al Derecho en la forma descrita, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2004 (Sala Tercera, Sección Cuarta, recurso 3992/2001) luego reiterada en otras posteriores (así 21 de abril de 2009 o 12 de diciembre de*

2007): *“La intervención del Consejo de Estado no se queda, por tanto, en un mero formalismo, sino que actúa como una garantía preventiva para asegurar en lo posible la adecuación a Derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria”*».

En este caso, desde un plano formal, estamos ante una disposición que ejecuta una expresa habilitación legal contenida en el artículo 78 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, el cual dispone, en el apartado 1: *“El Consejo de Gobierno aprobará mediante decreto las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, así como los aspectos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”*.

Sobre el concepto de reglamento ejecutivo, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de abril de 2019 (Rec. 1807/2016), recogiendo su doctrina anterior expuesta en las sentencias de 25 de junio de 2009, (Rec. 992/2007), y de 19 de marzo de 2007 (Rec. 1738/2002), afirma que *«para determinar si es o no exigible el informe del Consejo de Estado o, en su caso, del correspondiente Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma, resulta necesario distinguirlos llamados “reglamentos ejecutivos” de los “reglamentos organizativos”*.

Así, son reglamentos ejecutivos los que la doctrina tradicional denominaba *“Reglamentos de ley”* y se caracterizan, en primer lugar, por dictarse como ejecución o consecuencia de una norma de rango legal que, sin abandonar el terreno a una norma inferior, mediante la técnica deslegalizadora, los acota al sentar los criterios, principios o elementos esenciales de la regulación pormenorizada que posteriormente ha de establecer el Reglamento en colaboración con la Ley, y, en segundo lugar, en que el Reglamento que se expida en ejecución de una norma legal innove, en su desarrollo, el ordenamiento jurídico. En consecuencia, no deben ser considerados ejecutivos, a efectos del referido artículo 22.3 LOCE, los Reglamentos secundum legem o meramente interpretativos, entendiendo por

tales los que se limitan a aclarar la Ley según su tenor literal, sin innovar lo que la misma dice; los Reglamentos que se limitan a seguir o desarrollar en forma inmediata otros Reglamentos y los Reglamentos independientes que - extra legem- establecen normas organizativas en el ámbito interno o doméstico de la propia Administración (STS de 13 de octubre de 2005, Rec. 68/2003, de 11 de octubre de 2005 , Rec. 63/2003 , y 9 de noviembre de 2003 , Rec. 61/2003).

Los denominados reglamentos organizativos se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley (STS de 6 de abril de 2004, Rec. 4004/2001), sin perjuicio de que pueda afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa (STS de 27 de mayo de 2002, Rec. 666/1996).

En este mismo sentido, la STS de 31 de mayo de 2011, Rec. 5345/2009, precisa lo siguiente: “sobre la condición de Reglamento ejecutivo a la que se vincula el carácter preceptivo del informe del Consejo de Estado se han observado algunas divergencias jurisprudenciales: mientras en unas ocasiones se atiende a una concepción material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial ‘completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan’ una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia, en otras se da cabida también, en una perspectiva formal, a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Resultarían, por tanto, excluidos del informe preceptivo del Consejo de Estado, únicamente, los proyectos ya informados que son objeto de alguna modificación no esencial, los Reglamentos independientes, autónomos o praeter legem y, en especial, los Reglamentos derivados de la potestad doméstica de la Administración en su ámbito organizativo interno y los Reglamentos de necesidad”».

En relación con la naturaleza de la norma proyectada y su carácter organizativo, como ya ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en su Dictamen 17/19, de 17 de enero, cabe en este punto citar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso 151/2013), en la que se recoge un resumen de la doctrina jurisprudencial en relación con las disposiciones reglamentarias, señalando que:

«Conforme a la citada doctrina jurisprudencial, lo esencial para reputar un reglamento como ejecutivo y no como meramente orgánico, ha de ser la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema organizativo a que se refiere. En concreto, la sentencia del Tribunal Supremo de 25/05/2004, recogiendo las previas de 05/06/2001 y reproducida ésta en las posteriores de 16/06/2006 y 15/10/2008, afirma, que la consideración de reglamento ejecutivo, se configura desde una perspectiva sustantiva o material, comprendiendo aquellos reglamentos que total o parcialmente "completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan" una o varias leyes (entendido como instrumento normativa con rango formal de ley), lo que presupondría la preexistencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia. No obsta a ello, la configuración formal, relativa a aquellos reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Ya en su pretérita sentencia de 19/07/1993 (RJ 1993, 5594), el Tribunal Supremo, delimita el concepto de los denominados Reglamentos Independientes de la Ley, que configura como los que son propios de la materia organizativa en cuanto competencia típicamente administrativa, y que, por ello, sólo pueden dictarse ad intra, en el campo propio de la organización administrativa y en el de relaciones de especial sujeción [Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de Abril de 1.981, 27 de Marzo de 1.985 (RJ 1985, 1668), 19 de Junio de 1.985 (RJ 1985,3146) y 31 de Octubre de 1.986 (RJ 1986, 5823)]. Sin embargo, la condición

organizativa o doméstica no excluye sin más la naturaleza ejecutiva del Reglamento. La Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2003 se pronuncia sobre ello al sostener: “Tampoco puede estimarse que el Reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas. Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley. La Sentencia de 14 de octubre de 1.997 resume la Jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisitos, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la Sentencia de 27 de Mayo de 2.002, recurso de casación número 666/1.996, afirma que los Reglamentos Organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v.gr., Sentencia 18/1.982) pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un Reglamento pueda ser considerado como un intento de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados”».

Además, y al respecto de normas similares a la propuesta, esta Comisión Jurídica Asesora, en su Dictamen 115/20, de 5 de mayo, con cita de los dictámenes 124/16, de 26 de mayo y 104/17, de 9 de marzo, argumentó que en ellos “se recogió el criterio en cuanto a que un decreto que regulase un órgano administrativo no por ello podía considerársele sin más un reglamento organizativo que determinase la innecesaridad del dictamen de esta Comisión sino que, siguiendo los criterios recogidos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 3 de octubre de 2014 (recurso

151/2013) debería estarse a la producción de efectos ad extra de la esfera administrativa, fuera del seno o ámbito de las llamadas relaciones de supremacía especial o del esquema 11/30 organizativo a que se refiere... Asimismo, en nuestro dictamen 263/18, de 7 de junio, al analizar esta cuestión, se hizo referencia a la Memoria del Consejo de Estado de 2016 en la que se consideraba que procedía la emisión del dictamen en el caso de proyectos de decretos desarrollando órganos de la Administración contemplados en una norma legal. En este caso, es cierto que no hay una específica norma legal que contemple o prevea la creación del presente Observatorio, pero no es menos cierto que el proyecto de decreto afecta a terceros en cuanto integra a representantes del Poder Judicial, del Ministerio Fiscal, a los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores, a las Universidades madrileñas, a la Cámara de Comercio de Madrid en sus funciones de arbitraje y a una asociación privada dedicada al fomento del arbitraje. Estas circunstancias justifican el que, en una norma en la que se rebasa el carácter meramente organizativo a lo que se suma la discutible existencia en nuestro ordenamiento de la figura del reglamento independiente, resulte adecuada la emisión de dictamen como una mayor garantía de legalidad”.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA, dictaminar sobre el proyecto de decreto.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

El artículo 148, apartado 1, regla 1ª, de la Constitución Española dispone que “las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno”.

En materia 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, de modo que la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica ha sido reconocida como “*algo inherente a la autonomía*” (STC 50/1999, de 6 de abril).

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio, determina que las comunidades autónomas, en el ejercicio de su autonomía, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política propia sobre la materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

El artículo 26 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía), en sus apartados 1.1 y 1.3, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” y de “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*”.

Por otra parte, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía declara 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 de las siguientes materias: (...) 2. Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella (...)*”.

En ejercicio de dichas competencias, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 10/2019, cuyo título V (arts. 72 a 79), está dedicado al Consejo de Transparencia y Protección de Datos.

El Consejo de Transparencia y Protección de Datos se configura como un órgano administrativo colegiado, adscrito orgánicamente a la consejería

con competencias en materia de Presidencia, que actúa en el ejercicio de sus funciones con autonomía y plena independencia funcional, ex artículo 72, apartados 1 y 3, de la Ley 10/2019.

El indicado Consejo ostenta competencias *“en materia de transparencia para el fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y la participación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, así como en materia de protección de datos de carácter personal para la deliberación, consulta, participación y coordinación de las consejerías de la Comunidad de Madrid y sus entes institucionales vinculados y dependientes”*, conforme a lo establecido en el artículo 72, apartado 2, de la Ley 10/2019.

Asimismo, corresponden al Consejo de Transparencia y Protección de Datos las funciones propias de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.), en los términos definidos en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción (en lo sucesivo, Ley 2/2023).

En particular, el artículo 77, apartado 4, de la Ley 10/2019, establece cuanto sigue:

“Se asigna al Consejo de Transparencia y Protección de Datos el ejercicio, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, de las funciones que la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, atribuye en su artículo 43 a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

En cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora prevista en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, la actuación del Consejo de Transparencia y Protección de Datos como Autoridad Independiente se limitará

exclusivamente a las infracciones cometidas en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la Comunidad de Madrid. Corresponderá al presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos acordar la incoación y dictar resolución en los procedimientos en materia sancionadora”.

Dicho precepto fue incorporado a la Ley 10/2019 por el artículo 9, apartado 4, de la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 8/2024) con la finalidad, como indica su preámbulo, de *“determinar el órgano autonómico que va a ejercer las funciones de Autoridad Independiente de Protección del Informante en la Comunidad de Madrid, en los términos de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. La Autoridad autonómica tendrá las funciones de canal externo, protección del informante y la potestad sancionadora en el ámbito del sector público autonómico y local”.*

Por otra parte, el artículo 78, apartado 1, de la Ley 10/2019 declara, como ya indicábamos, que *“el Consejo de Gobierno aprobará mediante decreto las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, así como todos los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.* Dicho mandato pretende ser atendido a través del proyecto de decreto sometido a informe.

De lo expuesto se infiere que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma y que esta goza de la suficiente cobertura legal.

Cabe hacer referencia a la regulación de la materia en el ámbito estatal y en el derecho autonómico comparado.

En este sentido, en el ámbito estatal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen

gobierno, crea, en su artículo 33, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Es preciso citar también el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I. En este punto, interesa destacar la utilización del término “estatuto” para definir el conjunto de normas reguladoras de su organización y funcionamiento, al igual que sucede en el ámbito autonómico con otros cuerpos legales del mismo carácter, sirviendo como ejemplo el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Al respecto de la regulación autonómica, es preciso señalar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal ha firmado diversos convenios con algunas comunidades autónomas para la resolución de las reclamaciones previstas en los artículos 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y 47 de la Ley 10/2019, a las que posteriormente haremos referencia, debiendo citarse al respecto los suscritos con el Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Islas Baleares, Extremadura, Ceuta y Melilla. Llama la atención el caso de Extremadura, donde su propia Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, en su artículo 43 establece que *“las reclamaciones en materia de acceso se regirán por la normativa básica estatal. A este respecto, la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura podrá suscribir un convenio con la Administración general del Estado para la resolución de las reclamaciones que presenten los ciudadanos en relación con las resoluciones que se dicten en el ejercicio de acceso a la información, sin perjuicio de la potestad de la Comunidad Autónoma de Extremadura para crear o atribuir a un órgano propio el ejercicio de tal competencia”*.

Por el contrario, otras comunidades autónomas han optado por crear un órgano propio de control, tras la extinción, en algunos casos, de sus respectivos convenios con el Estado a que hacíamos referencia anteriormente, tal es el caso de Madrid, Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y la Región de Murcia, o bien, han preferido atribuir tal competencia a órganos existentes; así ocurre con Castilla y León y Galicia, que han encomendado la función de control, respectivamente, al Procurador del Común y al Valedor do Pobo.

Finalmente, cabe reseñar que, en el caso del País Vasco, el órgano específico para el control de la transparencia y, en particular, para conocer de tales reclamaciones, es la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, cuyo presidente es la persona titular de la Dirección de Gobierno Abierto, mientras que en el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se ha optado por una Comisión de Transparencia, de la que forman parte tres letrados autonómicos, elegidos por sorteo entre los que voluntariamente se presten a ello.

Por último, y en cuanto a la competencia para la aprobación del presente instrumento normativo, corresponde al Consejo de Gobierno, no sólo por aplicación del citado artículo 78, apartado 1, de la Ley 10/2019, sino porque tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y, a nivel infraestatutario, por la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en*

todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) 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, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla como novedad, la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

El 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura (2023-2027), que contempla el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues, para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones sujetas a dicha obligación.

No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene ninguna previsión sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

En todo caso, esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 381/2023, de 13 de julio de 2023, 692/2023, de 28 de diciembre) viene insistiendo en la importancia de la evaluación *ex post*, ya que lógicamente confirmará o no la eficacia y la eficiencia de las normas, señaladamente en el caso de las que se planteen como una revisión o sustitución de alguna regulación anterior.

En este caso, sin embargo, dado que se trata de una norma carente de impacto económico o social, destinada a regular la organización de un órgano legalmente previsto, no se aprecia la necesidad de análisis de la evolución posterior ni, por ende, incluir la previsión del artículo 6.1.i) del Decreto 52/2021.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 de la LPAC.

En este caso, la Memoria justifica la omisión del trámite de consulta pública refiriendo que *“el presente decreto no se somete al trámite de consulta pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, de 10 de abril y en los artículos 5.4 y 9.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, puesto que no existe un impacto significativo sobre la actividad económica, ni impone obligaciones relevantes a los destinatarios”*.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, que ostenta las competencias en la materia, al amparo del artículo 1, apartado 3, letra a), del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece su estructura orgánica (en adelante, Decreto 229/2023), que confiere al titular de la misma competencias en materia de transparencia y buen gobierno, y de la disposición adicional séptima de dicha norma, que determina que el Consejo de Transparencia y Protección de Datos *“se relacionará con la Administración de la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local”*.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de memoria ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cuatro memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por el presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, la última fechada el 16 de septiembre de 2025. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su

normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria que figura en el expediente remitido, contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto presupuestario y económico afirmando que la aplicación de la presente iniciativa no tiene impacto económico sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por ella, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad. Tampoco tiene efectos sobre las pequeñas y medianas empresas.

Asimismo, el presente proyecto no implica gasto en los presupuestos de la Comunidad de Madrid, tanto desde la perspectiva del personal como de los gastos de funcionamiento y gestión ordinaria del Consejo.

Por otro lado, la aprobación del decreto que se propone no tiene impacto por razón de género, ni en la familia, infancia y adolescencia, tal y como señalan los informes emitidos, respectivamente, por la Dirección General de la Mujer, en virtud de lo señalado en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, de conformidad con el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, con la

disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre de Protección de Familias Numerosas y con el artículo 47 de la Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma.

En concreto y respecto al trámite de consulta pública, se especifica que no se ha realizado, porque la norma carece de impacto significativo sobre la actividad económica y no impone obligaciones relevantes a los destinatarios. Se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública a través del Portal de Transparencia, durante quince días hábiles, hasta el pasado 28 de julio de 2025.

Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión, han emitido informe, como ya indicábamos, la Dirección General de la Mujer y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 e) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, se ha emitido el informe 19/2025, de 23 de abril, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, 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 prevé que dichos servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 12 de septiembre de 2025, formulando algunas observaciones al proyecto, varias de carácter esencial, que han sido acogidas en la norma propuesta, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021, se han recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías de la Comunidad de Madrid.

Se han formulado observaciones por la siguientes secretarías generales técnicas: de Sanidad, remitiendo informe del Comité Delegado de Protección de Datos del Servicio Madrileño de Salud; de Cultura, Turismo y Deporte, que ha remitido el informe de la Delegación de Protección de Datos y de la propia Secretaría General Técnica, proponiendo ambos cambios en la parte expositiva del proyecto; de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras y de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, a través de su Delegación de Protección de Datos.

Al respecto, se debe hacer constar que la MAIN hace una alusión genérica a las observaciones que han sido incluidas en el texto, mientras que recoge las explicaciones oportunas respecto de las que no lo han sido.

Consta también el informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 23 de abril de 2025, de acuerdo a lo dispuesto en la disposición adicional primera 1 de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 en relación con el artículo 5.1.k) del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

De igual modo, ha informado favorablemente la norma proyectada, con fecha 23 de abril de 2025, la Dirección General de Recursos Humanos de la misma consejería, a tenor de lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025 y en el artículo 7 del Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 3 de septiembre de 2025.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el portal web, con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales

de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Consta en el expediente que la documentación asociada al proyecto de decreto que nos ocupa ha estado publicada en el apartado Normativa y Planificación>Audiencia e Información del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid durante el período establecido para formular alegaciones, quince días, desde el 7 de julio de 2025.

Se han formulado alegaciones por una diputada del Grupo Socialista en la Asamblea de Madrid, el 21 de julio de 2025, y por un diputado de Más Madrid, el 27 del mismo mes y año, como se infiere del expediente.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Como se ha expuesto *ut supra*, el proyecto de decreto examinado consta de un único artículo, una disposición adicional única relativa a la “*Constitución de las Comisiones*”, estableciendo el plazo máximo de tres meses para ello, y una disposición final única relativa a la entrada en vigor al día siguiente de la publicación del mismo en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. A continuación, se inserta el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, integrado por dieciséis artículos, que se estructuran en dos capítulos, capítulo I, “*Disposiciones generales*”, y capítulo II, “*Composición del Consejo de Transparencia y Protección de Datos*”.

Respecto al título, de conformidad con la directriz 6 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las

Directrices de técnica normativa (en adelante, Acuerdo de 2005), se ha identificado correctamente como “*proyecto de Decreto*”.

Por otro lado, y en cuanto al nombre de la disposición, responde adecuadamente a lo establecido en la directriz 7, ya que refleja con exactitud y precisión la materia regulada, permitiendo hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición.

La parte expositiva describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, sus antecedentes y la competencia en cuyo ejercicio se dicta por lo que cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12. De esta manera describe, en primer lugar, la finalidad de la norma, hace mención a los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Su extensión y contenido se considera proporcionado.

Por otro lado, la citada parte expositiva justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. Además, menciona también los trámites realizados, si bien cabe señalar que, de acuerdo con la directriz 13, deben destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación y principales informes evacuados, sin resultar necesario citar todos los informes emitidos en la tramitación de la norma.

La disposición adicional única recoge la constitución de las comisiones previstas en el presente Reglamento, en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la norma.

La disposición final segunda se refiere a la entrada en vigor de la norma, y se acomoda a lo establecido en la directriz 43.

Entrando ya en el análisis del contenido principal del proyecto, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de

Transparencia y Protección de Datos, cuyo texto se inserta a continuación, y siguiendo un orden sistemático, su capítulo I se refiere a las cuestiones generales, incluyendo los artículos 1 y 2, el primero de los cuales determina la naturaleza y régimen jurídico del órgano colegiado, adscrito a la consejería con competencias en materia de Presidencia, que actuará con sujeción a un conjunto normativo integrado por la ya citada Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, la Ley 10/2019, de 10 de abril, el Reglamento (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, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, y, por último, por el propio reglamento a aprobar.

El artículo 2 regula su finalidad y competencias, tales como el fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y la participación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, y, en materia de protección de datos personales, la deliberación, consulta y participación y coordinación de las consejerías de la Comunidad de Madrid y sus entes institucionales vinculados y dependientes.

Además, le corresponde también la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/2023, de 20 de febrero. La precitada función trae causa, como bien se explica en el Preámbulo, de la atribución que la Ley 8/2024, de 26 de diciembre, de medidas para la mejora de la gestión pública en el ámbito local y autonómico de la Comunidad de Madrid, en su artículo 9, realiza al Consejo de Transparencia y Protección de Datos del ejercicio de las funciones que la Ley 2/2023 asigna, en su artículo 43, a la Autoridad Independiente de Protección del Informante.

En el artículo 3 se determina la composición del Consejo de Transparencia y Protección de Datos y se indica que está integrado por el presidente, del que depende la Secretaría General, la Comisión de

Transparencia y Participación y la Comisión de Protección de Datos, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 10/2019.

La mención en su configuración de la Secretaría General responde al contenido de la disposición adicional séptima del Decreto 229/2023, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, cuando señala, en su apartado 2, que *“el Consejo de Transparencia y Protección de Datos se estructura en una Secretaría General, con rango de subdirección general, cuyo titular sustituirá al presidente en caso de vacante, ausencia o enfermedad”*. En consecuencia, el capítulo II del proyecto, dedicado a la *“composición del Consejo de Transparencia y Protección de Datos”*, se incluye una sección, la 4ª, dedicada a la Secretaría General.

El artículo 4 se inserta, como ya adelantábamos en la Sección 1ª *“Del presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos”*, y regula las funciones del presidente, de modo que, junto a los artículos 6, 8, 10 y 15 (régimen de suplencia, funciones de la Comisión de Transparencia y Participación, mandato de los vocales y funcionamiento de la Comisión de Protección de Datos) del presente proyecto, constituyen la única novedad del articulado, al no estar contemplados dichos aspectos en la Ley 10/2019.

Como apreciación de carácter general, conviene destacar que la Abogacía General de la Comunidad de Madrid señalaba en su informe que el precitado artículo, pese a ser novedoso, incluía funciones ya atribuidas al Consejo de Transparencia y Protección de Datos en el artículo 77 de la Ley 10/2019, pero sin que existiera una identidad exacta en su formulación, cuestión que en el nuevo texto remitido a esta Comisión, tras acoger las observaciones de la Abogacía, ha sido solventada, con una reproducción casi exacta de los términos consagrados en la Ley.

En este sentido, y a título meramente ejemplificativo, en el artículo 77, apartado 1, letra b), de la Ley 10/2019 se menciona la competencia para *“el control del cumplimiento de la obligación de publicar la información que se relaciona en el Título II por los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley”*.

Y en el proyecto artículo 4, apartado 2, *“En el desarrollo de sus funciones, es competente para:”*

letra b) *“El control del cumplimiento de la obligación de publicar la información que se relaciona en el Título II de la Ley 10/2019, de 10 de abril, por parte de los sujetos obligados y, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para el cese del incumplimiento de estas obligaciones”*.

De igual modo se observa que, en el artículo 77, apartado 1, letra c), de la Ley 10/2019, se alude como función del Consejo de Transparencia y Protección de Datos a:

“La formulación de instrucciones y recomendaciones de cumplimiento e interpretación uniformes de las obligaciones, establecidas en esta Ley, relativas a la transparencia y participación”.

En el proyecto se contempla en el apartado 2 del artículo 4, letra c):

“La formulación de instrucciones, directrices y recomendaciones de cumplimiento e interpretación uniformes de las obligaciones establecidas en la Ley 10/2019, de 10 de abril, y en las normas que la desarrollen, relativas a la transparencia y participación, así como en materia de protección de datos personales”.

De igual modo, se observa que en el artículo 77, apartado 1, letra e) de la Ley 10/2019 se dispone como función:

“e) La evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de esta Ley. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá

información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante la Asamblea de Madrid”.

Y en el proyecto analizado, en el artículo 4.2 letra g), se establece:

“g) La evaluación del grado de aplicación y cumplimiento de la Ley 10/2019, de 10 de abril. Para ello, elaborará y aprobará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en materia de transparencia, protección de datos y protección del informante, y que será presentada ante la Asamblea de Madrid”.

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

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

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

En el mismo sentido se pronuncia el Dictamen 132/2014, de 2 de febrero, en el que se indica:

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

En cuanto a nuestra propia doctrina, cabe citar, entre otros muchos, el reciente Dictamen 243/25, de 8 de mayo.

Continuando con las funciones del presidente, el apartado 2, letra ñ) dispone que le corresponde:

“Acordar la incoación y dictar resolución en los procedimientos en materia sancionadora de acuerdo con los dispuesto en el artículo 77.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril”.

En cuanto a esta función, derivada de la asignación al Consejo que realiza el citado artículo 77.4 de las funciones que la Ley 2/2023 atribuye en su artículo 43 a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., ha de tenerse en cuenta la limitación en su ejercicio que realiza el propio precepto de referencia en su párrafo segundo, al señalar que *“en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora prevista en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, la actuación del Consejo de Transparencia y Protección de Datos como Autoridad Independiente se limitará exclusivamente a las infracciones cometidas en el ámbito del sector público autonómico y local del territorio de la Comunidad de Madrid ...”.*

El artículo 4.3. del proyecto determina que *“los actos dictados por el Presidente en ejercicio de sus funciones agotan la vía administrativa. Contra ellos se podrá interponer el recurso potestativo de reposición previsto en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como los recursos contencioso-administrativos que resulten procedentes. No obstante, contra la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información que dicte en aplicación de lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, únicamente cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo”*.

Al respecto, y en relación con el inciso final del precepto, que excluye la posibilidad de interponer el recurso potestativo de reposición en lo supuestos del artículo 47 de la Ley 10/2019, cabe recordar que el citado artículo (al igual que el artículo 23 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), sustituye, en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el régimen ordinario de recursos administrativos por una reclamación potestativa ante un órgano independiente de control, amparándose en la previsión del art. 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), a cuyo tenor *“2. Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a las personas y a los interesados en todo procedimiento administrativo”*.

La propia norma, el artículo 47 de la Ley 10/2019, en consonancia con lo establecido en el artículo 24 de la Ley estatal, determina que *“de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal, dicha*

reclamación tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, si bien la referencia ya se realiza al vigente artículo 112.2 de la LPAC, y no al artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como se refleja en el artículo 24 la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Ha de añadirse lo establecido en la disposición adicional 4ª de la Ley 19/2013, en virtud de la cual *“la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas”*.

Además, y en cuanto a la normativa aplicable al procedimiento, la disposición adicional primera de la Ley 10/2019 señala expresamente que *“1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

Al respecto de la aplicación de la normativa específica, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 afirma que *«esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de "espiguelo" normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una*

regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición».

Como consecuencia, el propio Consejo de Transparencia y Protección de datos de la Comunidad de Madrid, en su Recomendación 1/2025, de 20 de marzo, indica lo siguiente: *“Que la Disposición adicional primera, párrafo 2, de la Ley 10/2019, de 30 de abril, de transparencia y participación de la Comunidad de Madrid, sea interpretada en el sentido de que la existencia de un régimen específico de acceso a la información obrante en las corporaciones locales, por parte de sus concejales y miembros electos (artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y las normas que lo desarrollan), no impide que, denegada la información solicitada o desestimado el posterior recurso de reposición por la administración local, el reclamante pueda acudir al Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid promoviendo la reclamación potestativa prevista por el art. 47 de la Ley 10/2019, de 30 de abril”.*

Continuando con el análisis del articulado, el artículo 5, al igual que el artículo 76 de la Ley 10/2019, regula el régimen de nombramiento y cese del presidente. Se dispone que será nombrado por un periodo de cuatro años, renovable por otro de la misma duración, mediante decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la consejería con competencias en materia de Presidencia, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional.

El cese del presidente, según apartado 2, se producirá por expiración de su mandato, a petición propia o por separación acordada por el Consejo de Gobierno, previa instrucción del correspondiente procedimiento por el

titular de la Consejería con competencias en materia de Presidencia, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso.

El punto 3 refiere que el presidente tendrá rango de director general, percibirá las retribuciones fijadas en la ley de presupuestos para dicho rango y se someterá a la Ley 14/1995, de 21 de abril, de incompatibilidades de Altos Cargos de la Comunidad de Madrid.

Otro novedoso artículo de este proyecto es el artículo 6, relativo al régimen de suplencia. Se analizan en el punto 1) los casos de ausencia, vacante o enfermedad del presidente, que será sustituido por el titular de la Secretaría General dependiente del presidente, mientras que el punto 2) contempla aquellos supuestos en los que concurra causa de abstención o recusación, en cuyo caso las competencias las asumirá también el titular de la Secretaría General dependiente del presidente.

El artículo 7 atribuye independencia al presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos para el desempeño de su cargo, si bien entendemos que tal determinación normativa carece de sustantividad propia como para ser objeto de un precepto independiente, y sería más lógico que se incluyera entre las menciones del artículo 4, al describir el ejercicio de las funciones *“de dirección, gestión y representación de dicho órgano”*.

El artículo 8 del proyecto se inserta en la Sección 2ª, relativa a *“la Comisión de Transparencia y Participación”*, y regula sus funciones, principalmente de asesoramiento y propuesta.

El artículo 9 regula la composición de la Comisión de Transparencia y Participación. Es reflejo del artículo 74 apartado 2 de la Ley 10/2019, distinguiéndose en el proyecto el presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos del resto de miembros que son vocales, si bien

introduce la figura del secretario, que será el titular de la Secretaría General, lo que se adecua mejor a la estructura orgánica.

El artículo 10, otra novedad del articulado del proyecto que analizamos, regula el mandato de los vocales, que desempeñaran su cargo durante cuatro años, pudiendo prorrogarse tal mandato por idéntico periodo, y las causas de cese, si bien cabría hablar más bien de las causas de extinción o de expiración de su mandato, pues el precepto contempla supuestos tales como la renuncia anticipada o la incapacidad permanente para el ejercicio de su función, que son causas de índole personal, ajenas al concepto de “cese”, concepto que implica la intervención de una voluntad distinta de la del propio afectado.

El artículo 11 regula la renovación de los vocales. Se incluye, con acierto, el plazo en el que dichos órganos y entidades deben proceder a comunicar las personas que serán propuestas para un nuevo mandato, a fin de evitar que el procedimiento de renovación de dichos cargos se prolongue de forma indefinida, lo que podría afectar a la seguridad jurídica, de modo que tal comunicación habrá de hacerse con un mes de antelación a la fecha de finalización del mandato.

El artículo 12 define el régimen de funcionamiento de la Comisión de Transparencia y Participación e indica que la convocatoria de sus sesiones tendrá lugar cuando lo considere necesario el presidente o cuando así sea solicitado, de forma motivada y por escrito dirigido al presidente, por la mayoría de sus miembros, y, al menos, una vez cada cuatro meses.

Siguiendo con la estructura del reglamento, la Sección 3ª, con el título “*De la Comisión de Protección de Datos*”, regula las funciones, la composición y el funcionamiento de la misma, en los artículos 13 a 15.

En cuanto a sus funciones, tal y como resulta de lo dispuesto en el artículo 13, de un modo excesivamente genérico, son principalmente de

asesoramiento del presidente, de elaboración de propuestas, instrucciones y recomendaciones para la ejecución de la normativa en materia de protección de datos personales y que faciliten su comprensión, así como el fomento de la interlocución entre las consejerías y sus entes institucionales vinculados o dependientes en materia de protección de datos personales y la coordinación de los diferentes delegados de protección de datos.

En cuanto a su composición, regulada en el artículo 14, es fiel reflejo de lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley 10/2019, si bien el proyecto introduce, como novedad, entre los vocales: *“6º) Una persona experta en materia de protección de datos, designada por el Presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos entre los empleados públicos de la Secretaría General del Consejo con titulación superior”* y *“7º) Un representante del Ente Público Agencia de Ciberseguridad de la Comunidad de Madrid”*.

Por otro lado, el precepto también incorpora, en su apartado c), la figura de un *“secretario, que será la persona experta en materia de protección de datos designada por el Presidente, al que corresponde efectuar las convocatorias de las sesiones por orden del Presidente y que actuará también como vocal, con voz y voto”*.

Con respecto a los nuevos miembros de la Comisión de Protección de Datos que recoge el artículo 14 del proyecto, su determinación queda amparada por lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley 10/2019, que permite incorporar a la citada comisión a *“g) En su caso, otros miembros que se determinen por decreto de Consejo de Gobierno”*.

La facultad de *“designación”* que corresponde al presidente del Consejo de Transparencia y Protección de Datos ha de entenderse, en todo caso, sin menoscabo de lo dispuesto en el propio artículo 14.2 del proyecto, cuando señala que *“2. Los vocales serán nombrados y, en su caso, cesados por orden del titular de la Consejería con competencias en*

materia de Presidencia”, considerando la “designación” como la elección de una persona para un cargo, y el “nombramiento” como el acto formal que da eficacia jurídica a esa elección.

El artículo 15, en una regulación que no contempla la Ley 10/2019, recoge el funcionamiento de la Comisión, que adoptará sus acuerdos en sesión plenaria, ostentando la presidencia el propio presidente del Consejo. El apartado 2 dispone que *“la comisión se regirá por lo dispuesto en este Reglamento y, en su defecto por las disposiciones relativas a los órganos colegiados de la Ley 40/2015, de 1 de octubre”*.

Su régimen de convocatoria y el *quorum* necesario se regula de manera similar al establecido para la Comisión de Transparencia y Participación, si bien se prevé que sus sesiones se celebren, al menos, una vez cada dos meses.

El último precepto, el 16, se incardina en la Sección 4ª, dedicada a la *Secretaría General*, configurándola como una unidad de apoyo jurídico, técnico y administrativo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos, con fundamento en lo preceptuado en el artículo 78.2 de la Ley 10/2019, a cuyo tenor, *“Para el ejercicio de sus funciones, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos contará al menos con una unidad de apoyo jurídico, técnico y administrativo”*.

A esta Secretaría General se asigna *“la ejecución de aquellos proyectos, objetivos o actividades que le sean asignados, así como de la gestión ordinaria de los asuntos de su competencia, entre otros, la instrucción y tramitación de las reclamaciones sobre el derecho de acceso a la información pública, la elaboración de los informes y propuestas que le solicite el Presidente, la Secretaría de la Comisión de Transparencia y Participación y la gestión del personal del Consejo”*. Su desempeño corresponderá a un empleado público de la Comunidad de Madrid o de otras Administraciones, tendrá rango de subdirección general y el personal

adscrito se determinará en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación ante la ausencia de normativa autonómica en la materia (artículo 33 del Estatuto de Autonomía).

Con carácter general, conforme a los criterios de uso de las mayúsculas y minúsculas en los textos legales, y de acuerdo con las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española, debe expresarse con inicial mayúscula la materia competencial en los preceptos en los que se alude a direcciones generales o consejería competentes por razón de la materia. Asimismo, la mención de los cargos se realizará con letra inicial minúscula.

Por otra parte, el término “*consejería*” debe escribirse con inicial minúscula cuando se utiliza como nombre común, es decir, cuando no va acompañado de la denominación de la consejería en concreto. Cuando se emplea el plural de dicho término, siempre con inicial minúscula.

En el artículo 16, se advierte una errata, al emplear el vocablo “*trasnparencia*” en lugar de “*transparencia*”.

Ello sin perjuicio de las consideraciones que sobre esta cuestión se han ido formulando con ocasión del análisis de los preceptos de la norma proyectada.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Que, una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, ninguna de ellas de carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid”*.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 5 de noviembre de 2025

El Presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 586/25

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid