

Dictamen nº: **292/20**

Consulta: **Vicepresidente, consejero de Deportes,  
Transparencia y portavoz del Gobierno**

Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**

Aprobación: **14.07.20**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 14 de julio de 2020, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de “decreto por el que se regula el Registro de solicitudes de acceso a la información y reclamaciones de la Comunidad de Madrid”.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 3 de julio de 2020 tuvo entrada en este órgano consultivo una solicitud de dictamen preceptivo firmada por el vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y portavoz del Gobierno, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento. En la solicitud se alude a que el Consejo de Gobierno en su reunión de 19 de febrero de 2020, declaró urgente la tramitación del proyecto normativo.

A dicho expediente se le asignó el número 332/20, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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 correspondiendo, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, 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 su sesión celebrada el día 14 de julio de 2020.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto, según se explicita en la parte expositiva, tiene por finalidad desarrollar la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019) de modo que crea un Registro público de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones, como herramienta de transparencia de la Comunidad de Madrid, y aprueba el reglamento que regula su organización y funcionamiento.

Consta de una parte expositiva y de otra dispositiva integrada por dos artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El artículo 1 define el objeto de la norma y reside en la creación del Registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 recoge la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones de la Comunidad de Madrid, que a continuación se inserta.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la disposición adicional primera alude a la adhesión al registro y la disposición adicional segunda al modelo de información para los sujetos adheridos.

La disposición transitoria única relativa a las solicitudes de acceso a la información y reclamaciones anteriores a la entrada en vigor del decreto.

La disposición final primera contempla la entrada en vigor de la norma, prevista el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

La disposición final segunda habilita al titular de la consejería competente en materia de Transparencia para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo del decreto.

A continuación, se inserta el Reglamento de organización y funcionamiento que se compone de doce artículos, distribuidos en tres títulos:

El título preliminar, bajo la rúbrica “*disposiciones generales*” comprende los artículos 1 a 4 relativos, respectivamente, al objeto, el carácter y adscripción del registro, actualización de la información y la gestión electrónica del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso.

El título I, sobre “*organización del registro*” establece en el artículo 5 la estructura en áreas temáticas de información y actualización.

El título II, sobre “*funcionamiento del registro*” está integrado por los artículos 6 a 12. El artículo 6, solicitudes que deben inscribirse; el artículo 7, datos de las solicitudes a inscribir en el registro; el artículo 8, verificación, validación e inscripción de datos en el registro; el artículo 9, incorporación e inscripción de datos relativos a la tramitación de las solicitudes; el artículo 10, incorporación e inscripción de datos relativos a

la resolución de las solicitudes; el artículo 11, incorporación e inscripción de datos relativos a las reclamaciones y recursos y el artículo 12, protección de datos de carácter personal.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora, consta, según relaciona el índice, de 22 documentos, que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1. Certificado de Consejo de Gobierno de 19 de febrero de 2020 relativo a la declaración de tramitación urgente del proyecto normativo (documento nº 1 del expediente administrativo).
2. Informe del vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y Portavoz del Gobierno de 29 de junio de 2020 que recoge la solicitud del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 2 del expediente administrativo).
3. Primera versión del proyecto de decreto (documento nº 3 del expediente administrativo).
4. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 5 de marzo de 2020, realizada por la directora general de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y ficha del resumen ejecutivo (documentos nº 4 y 5 del expediente administrativo).
5. Proyecto de decreto sometido a trámite de audiencia e información pública (documento nº 6 del expediente administrativo).
6. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 29 de mayo de 2020, realizada por la directora general de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y ficha del resumen ejecutivo (documentos nº 7 del expediente administrativo).

7. Proyecto de decreto remitido al Servicio Jurídico en la vicepresidencia, consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno (documento nº 8 del expediente administrativo).

8. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 10 de junio de 2020, realizada por la directora general de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y ficha del resumen ejecutivo (documentos nº 9 del expediente administrativo).

9. Proyecto de decreto tras el informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (documento nº 10 del expediente administrativo).

10. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de junio de 2020, realizada por la directora general de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano y ficha del resumen ejecutivo (documentos nº 11 del expediente administrativo).

11. Informe de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica la Consejería de Presidencia de fecha 16 de marzo de 2020 (documento nº 12 del expediente administrativo).

12. Informe de la Dirección General de Igualdad de fecha 10 de marzo de 2020 que no aprecia impacto por razón de género (documento nº 13 del expediente administrativo).

13. Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de 6 de mayo de 2020 en el que no se observa ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia (documento nº 14 del expediente administrativo).

14. Informe de la Dirección General de Igualdad de 10 de marzo de 2020 que aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género (documento nº 15 del expediente administrativo).

15. Informe de observaciones de las secretarías generales técnicas; de la Consejería de Hacienda y Función Pública; de la Consejería de Sanidad; de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad; de Educación y Juventud y de la Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación e informes sin observaciones de las secretarías generales técnicas de las consejerías; de Cultura y Turismo; de Transportes, Movilidad e Infraestructuras; de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad; de Economía, Empleo y Competitividad; de Justicia, Interior y Víctimas; y Presidencia (documento nº 16 del expediente administrativo).

16. Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de 25 de marzo de 2020 (documento nº 17 del expediente administrativo).

17. Informe favorable de la directora general de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 9 de junio de 2020 (documento nº 18 del expediente administrativo).

18. Resolución de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 29 de mayo de 2020 por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto (documento nº 19 del expediente administrativo).

19. Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno de 10 de junio de 2020 (documento nº 20 del expediente administrativo).

20. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 17 de junio de 2020, que recoge diversas observaciones, una de carácter esencial (documento nº 21 del expediente administrativo).

21. Certificado de Consejo de Gobierno de 1 de julio de 2020 relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (documento nº 22 del expediente administrativo).

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 de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece la obligación de consultar a la misma sobre los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones, en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

El presente proyecto tiene la naturaleza de reglamento ejecutivo, ya que participa de sus notas distintivas: ser una disposición de carácter general, dirigida a una pluralidad indeterminada de destinatarios, con vocación de permanencia, que innova el ordenamiento jurídico, y que desarrolla la Ley 10/2019, por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

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 la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015) señala que “*la potestad reglamentaria se sujet a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce s olo seg n el buen criterio o la libre interpretaci n del Gobierno. La funci n consultiva que ejerce el Consejo de Estado es id onea 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 dictamen se emite a solicitud del vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del precitado reglamento.

## **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

Partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de la Constitución Española, el Estado con la cobertura de los títulos competenciales estatales de las reglas 1<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> del art. 149.1 de la Constitución aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2013) que viene a incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento. La mayor parte de sus preceptos tienen el carácter de legislación básica tal y como se indica en su Disposición Final octava.

En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Madrid para dictar la norma proyectada, esta Comunidad Autónoma ostenta competencia suficiente puesto que el artículo 26, apartado 1.1, de su Estatuto de Autonomía le atribuye competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, y el artículo 26.1.3 le otorga competencia exclusiva en

materia de “*procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*”.

Por su parte, el artículo 27, apartado 2 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de “*Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración pública de la Comunidad de Madrid y los entes públicos dependientes de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios. Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid*”.

Al objeto de desarrollar normativamente las competencias que en las materias anteriormente señaladas corresponden estatutariamente a la Comunidad de Madrid, en el marco de la Constitución Española y de la legislación estatal básica, se aprobó la Ley 10/2019 que dedica el título III al derecho de acceso a la información pública. En concreto, el artículo 30 contempla el Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones, en los siguientes términos:

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

- a) La fecha de presentación de la solicitud o reclamación.
- b) La identidad del solicitante o reclamante.
- c) La descripción concisa de la información solicitada o reclamada y la motivación si la hubiera.

- d) En su caso, la forma o formato de acceso.*
- e) Datos de contacto, a efectos de comunicación con el interesado.*
- f) El tiempo en que se ha atendido la solicitud, y, en caso de que la respuesta se haya realizado fuera del plazo, las razones que han motivado la demora.*
- g) El tipo de respuesta que se ha dado a la solicitud, y, en caso de denegación, los motivos de la misma.*
- h) Los demás que puedan establecerse en el reglamento de organización y funcionamiento del Registro.*

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

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

Por su parte, la disposición adicional tercera de la Ley 10/2019 establece:

*“1. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, el Consejo de Gobierno de la Comunidad adaptará su Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones de la Comunidad, que deberá ser público y accesible a través del Portal de Transparencia.*

*2. El resto de los sujetos obligados por esta Ley, dispondrán de seis meses para adaptar sus propios registros o adherirse al Registro de la Comunidad.*

*3. El Consejo de Gobierno determinará reglamentariamente los criterios comunes para facilitar la interconexión y la integración de los diferentes registros de forma que se de publicidad al contenido de estos registros desde un único punto en el Portal de Transparencia”.*

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal, en cuanto que se circscribe a desarrollar reglamentariamente la Ley 10/2019. Además, la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla, al amparo de las competencias en la materia, en virtud de la Constitución Española y de su Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien 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, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, 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".* Dicha competencia también deriva de lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 10/2019.

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

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC) así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, actualmente recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018 (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. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de transparencia. En este caso el proyecto de decreto no se encuentra incluido en el Plan Anual Normativo para el año 2020 aprobado por Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. La falta de inclusión del proyecto de decreto que constituye el objeto de la consulta en el Plan Normativo del año correspondiente, obliga a justificar este hecho en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, según exige el artículo 25.3 de la Ley del Gobierno y el artículo 2.1 4º del Real Decreto 931/2017. En la última Memoria aprobada se justifica la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo correspondiente al año 2020 dado que la tramitación se inició en el año 2019, sin embargo, puesto que la tramitación del proyecto de decreto se inició con anterioridad a la aprobación del mismo la Memoria

deberá contener una explicación sobre la falta de inclusión en el Plan Anual Normativo para el año 2020.

2.- Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar. En este procedimiento, según la Memoria, la iniciativa normativa se sometió al trámite de consulta pública en el Portal de Transparencia del 23 de noviembre al 7 de diciembre de 2019 y no se recibieron observaciones o aportaciones durante el plazo conferido al efecto.

3.- En el proyecto objeto de dictamen, la iniciativa parte de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, en virtud de las competencias establecidas en el Decreto 281/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de ese Departamento de la Administración de la Comunidad Madrid. Concretamente, el órgano promotor de la norma es la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano en virtud de las competencias que, en materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno le confiere el referido Decreto.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, se observa que se han incorporado al expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora cuatro memorias firmadas por la directora general de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, la primera firmada el 5 de marzo de 2020 al principio de la tramitación del procedimiento, la segunda de 29 de mayo de 2020, la tercera firmada el 10

de junio de 2020 antes del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la última firmada el 23 de junio de 2020 después del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, por lo que puede considerarse que en este procedimiento la Memoria del Análisis de Impacto Normativo 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 (artículo 2.3 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Por otro lado, centrándonos en la última Memoria, recoge la oportunidad de la norma proyectada y sus objetivos para justificar la alternativa de regulación elegida.

Según la Memoria resulta necesaria la aprobación del proyecto normativo para dar cumplimiento a la exigencia legal de regulación contenida en el artículo 31 de la Ley 10/2019 al señalar que la Administración de la Comunidad de Madrid contará con un Registro de solicitudes de acceso y reclamaciones en el plazo de seis meses previsto en su disposición adicional tercera, *“sin perjuicio de la gestión controlada que de ellas se realiza a través del aplicativo OPEN”*.

También incluye el contenido y análisis jurídico del proyecto, su adecuación al orden de distribución de competencias y destaca que las opciones de regulación comprenden desde centralizar toda la información en una única unidad administrativa hasta descentralizar totalmente en las unidades a las que corresponde la resolución de las solicitudes y que en la alternativa elegida se ha optado por una fórmula intermedia de modo que serán las unidades gestoras las encargadas de subir la información al Registro, que será validada por las unidades de transparencia dependientes de la secretarías generales técnicas y todo ello bajo la coordinación y supervisión de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y

Atención al Ciudadano siendo esta una alternativa que responde a un proceso de trabajo ya consolidado en el ámbito de gestión de las solicitudes de acceso a la información que se ha revelado efectivo e incrementa la implicación de todas las unidades en la gestión de las solicitudes.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria señala que el proyecto carece de efectos económicos y presupuestarios puesto 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 y por las unidades de transparencia dependientes de las secretarías generales técnicas, sin afectar a la unidad de mercado, la competencia y la competitividad. Tampoco impone ninguna carga a ningún tercero que se relacione con la Administración, pero la Memoria no se pronuncia sobre si el proyecto crea cargas administrativas lo que deberá subsanarse.

Se hace constar a los efectos de su impacto presupuestario que “*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*”, por lo que procedería incorporar al expediente el informe comprensivo del coste de la aplicación informática necesaria para la puesta en marcha del Registro, puesto que pese a lo afirmado en la memoria, el desarrollo técnico del Registro podría suponer un coste presupuestario.

Asimismo, la Memoria contiene un análisis del impacto por razón de género, del impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia y del impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género para recoger la falta de impacto de la norma en cada uno de los ámbitos mencionados.

La Memoria contempla que el proyecto tiene un impacto social positivo al establecer medidas que revierten en la transparencia de la actuación de las Administraciones Públicas.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma y las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación, así como el modo en el que han sido acogidas por el órgano proponente. Esta inclusión “*refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*”, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de la citada Memoria en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido, por lo que consideramos necesario que antes de la remisión del proyecto al Consejo de Gobierno se redacte una versión definitiva de la Memoria, en la que se subsanen las deficiencias de contenido que hemos expuesto en las líneas anteriores en relación con la falta de inclusión de la norma proyectada en el Plan Anual Normativo para el año 2020 y se pronuncie sobre si el proyecto crea cargas administrativas.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe, tal y como se ha expuesto, la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad.

Se ha emitido informe favorable al proyecto de decreto, por la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública y por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano. También han informado el proyecto de decreto la Dirección General de Administración Local, la Dirección General de Sistemas de Información y Equipamientos Sanitarios del Servicio Madrileño de Salud y la Delegada de Protección de Datos de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad.

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 dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se emitió el 17 de junio de 2020 el informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, con el conforme del abogado general de la Comunidad de Madrid exponiendo diversas observaciones al proyecto de decreto, que no al reglamento al considerar que es esencialmente organizativo. Las observaciones formuladas al proyecto normativo, una de ellas de carácter esencial, han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma, tal y como se recoge en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 23 de junio de 2020.

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, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías; de Hacienda y Función Pública; Sanidad; Políticas

Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad; Educación y Juventud y Ciencia, Universidades e Innovación, que en gran parte han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 8.3 a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, se ha emitido el informe de 16 de marzo de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

6.- El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno el 10 de junio de 2020

7.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, 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 la Resolución firmada por la directora general de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano el 29 de mayo de 2020 por la que se sometió el proyecto de decreto al trámite de audiencia por un plazo de 7 días hábiles en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid. Según consta en la Memoria no se formularon alegaciones a la norma proyectada durante el trámite conferido al efecto.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

Debe destacarse la depuración que ha sufrido la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos es el cuarto de los elaborados por el centro directivo proponente, al que se han ido acogiendo, las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes.

Procede a continuación analizar el contenido del proyecto de decreto siguiendo su estructura, en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, sin perjuicio de algunas observaciones de técnica jurídica que se realizaran en consideración aparte, entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 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).

En efecto la parte expositiva recoge el contenido de la disposición y su objetivo y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites seguidos para su aprobación. No obstante, de acuerdo con la directriz 13 no es preciso hacer referencia en la parte expositiva a todos los trámites efectuados debiendo destacarse únicamente los aspectos más relevantes de la tramitación. De igual modo recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

Sin embargo, se observa que, a la hora de citar las disposiciones que habilitan al Consejo de Gobierno para la aprobación de la norma, se ha omitido la referencia a la ya reseñada disposición final tercera de la Ley 10/2019.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva del proyecto de decreto, como ya hemos señalado, se divide en dos artículos, respondiendo el primero de ellos, a la creación del Registro de solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones de la Comunidad de Madrid, y el segundo, a la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento del referido registro, que se inserta a continuación.

El proyecto de decreto incluye una disposición adicional primera que lleva por rúbrica “*adhesión al registro*”, cuyo modelo normalizado hubiera sido loable su incorporación al proyecto para evitar así la dispersión normativa. En cuanto a su contenido, sería deseable que el precepto precisara que está dirigido al resto de sujetos, distintos a la Administración de la Comunidad de Madrid, relacionados en los artículos 2 y 3, apartados 1 y 2, de la Ley 10/2019.

En la disposición adicional segunda bajo el título “*modelo de información para los sujetos adheridos*” acoge la obligación mensual de los sujetos y entidades que acuerden adherirse al Registro de remitir a la dirección general competente en materia de transparencia un archivo con los campos de información que se relacionan. Al igual que en la disposición adicional anterior hubiera sido deseable la incorporación del correspondiente modelo.

Según la disposición transitoria única bajo la rúbrica “*solicitudes de información anteriores a la entrada en vigor del decreto*”, únicamente serán objeto de inscripción en el Registro que se crea, las solicitudes de acceso a la información pública y reclamaciones presentadas desde el 1 de enero de 2020, fecha de entrada en vigor de la Ley 10/2019 tal y como previene su disposición final tercera.

De acuerdo con la directriz 42 debe invertirse el orden de las disposiciones finales, y por tanto, la disposición final primera será la que habilita al titular de la consejería competente en materia de Transparencia

para dictar las normas necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el decreto, disposición que es conforme a lo establecido en el artículo 41.d de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, que atribuye a los consejeros el ejercicio de la potestad reglamentaria en la esfera de sus atribuciones, mientras que la disposición final segunda, debe ir referida a la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

Respecto al artículo 3 resulta poco afortunada su redacción cuando expresa que la información del registro se actualizará con carácter mensual y mostrará la tramitación “*de la gestión*” de las solicitudes de acceso de la administración de la Comunidad de Madrid a la fecha que se indique en el registro. Las solicitudes de derecho de acceso a la información pública habrán de seguir el procedimiento establecido en la Ley 19/2013 de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como lo dispuesto en los artículos 37 a 43 de la Ley 10/2019.

Respecto al artículo 6 “*solicitudes que deben inscribirse*” hubiera sido deseable que el proyecto de decreto incorpora un modelo de solicitud.

Por lo que se refiere al artículo 8, únicamente el apartado 1 guarda relación con el título “*verificación, validación e inscripción de datos en el registro*” puesto que el resto de apartados regulan aspectos relacionados con la tramitación de las solicitudes de acceso.

En el artículo 9 se considera poco afortunada la expresión “*la carga*” de esta información será validada por las unidades responsables de transparencia dependientes de las secretarías generales técnicas de las consejerías.

Respecto a estas unidades, tal y como ya apuntó algún órgano preinformante, debería clarificarse la diferente denominación utilizada en

el proyecto de decreto de los órganos intervenientes en el procedimiento de inscripción de la solicitudes de acceso de información pública y reclamaciones puesto que en el artículo 8 se refiere a las “*unidades de transparencia de las secretarías generales técnicas*” y en el artículo 12 se menciona “*el órgano al que esté adscrito la gestión del registro de solicitudes de acceso a la información pública y de reclamaciones*”.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

Ello no obstante hemos de efectuar las siguientes observaciones, sin perjuicio de algunas otras que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen:

En relación con el uso de las mayúsculas en los textos normativos, el Apéndice V de las Directrices de técnica normativa prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible, observándose que se utilizan indistintamente las mayúsculas y las minúsculas a lo largo del texto para referirse al “*Registro*”.

También debe unificarse el uso de las mayúsculas y minúsculas para referirse a la Administración de la Comunidad de Madrid.

De igual modo deben ser objeto de revisión las referencias a la dirección general, teniendo en cuenta que “*dirección general*” debe escribirse en minúscula, y la materia sobre la que ostenta la competencia en mayúsculas.

De acuerdo con la directriz 80 del Acuerdo precitado, la primera cita de una disposición, como ocurre con la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, debe

realizarse completa, pero puede abreviarse en las demás ocasiones, señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

En la disposición final segunda sería conveniente sustituir la referencia a “*las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de este decreto*” por “*el desarrollo y ejecución del presente reglamento*” puesto que el decreto es simplemente el instrumento para la aprobación de la norma reglamentaria.

En la disposición adicional primera debe añadirse el artículo “*un*” delante de documento suscrito.

En el artículo 2 debe añadirse la preposición “*de*” cuando se menciona a la Comunidad de Madrid.

En el artículo 8 apartado 6 falta la preposición “*de*” para decir “*priorizando la posibilidad de que el solicitante*”.

En el artículo 11 debe escribirse en minúscula “*secretarías generales técnicas*”.

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, que no tienen carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto, por el que se crea el Registro de solicitudes de acceso a la información

pública y reclamaciones de la Comunidad de Madrid y se aprueba su reglamento de organización y funcionamiento.

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

Madrid, a 14 de julio de 2020

La vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 292/20

Excmo. Sr. Vicepresidente, Consejero de Deportes, Transparencia y Portavoz del Gobierno

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid