

Dictamen n.º: **330/20**
Consulta: **Vicepresidente, Consejero de Deportes,
Transparencia y Portavoz del Gobierno**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **28.07.20**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 28 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, por la que se somete a dictamen el proyecto de “*decreto por el que se crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento*”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de julio de 2020 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud urgente de dictamen preceptivo firmada por el vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y portavoz del Gobierno, sobre el proyecto de decreto citado *ut supra*.

A dicho expediente se le asignó el número 331/20, 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 correspondido, por reparto de asuntos a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, 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 28 de julio de 2020.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a dictamen, según se explicita en su 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), estableciendo la creación del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y aprobando el Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento de aquél.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por dos artículos, cuatro disposiciones adicionales y una disposición final, con arreglo al siguiente esquema:

El artículo 1 define el objeto de la norma: la creación del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

El artículo 2 recoge la aprobación del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento del Registro de Transparencia.

El proyecto de decreto se cierra con una parte final que contiene una disposición adicional primera, relativa a los formularios normalizados; una disposición adicional segunda, referida a la adhesión al Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid; una disposición adicional tercera, que versa sobre el reconocimiento mutuo

de inscripciones y una disposición adicional cuarta, relativa al Fichero de participación y colaboración ciudadana.

Finalmente, el texto consta de una disposición final, sobre 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.

A continuación, se inserta el proyecto de Reglamento, que abarca dieciocho artículos, divididos en un título preliminar y cuatro títulos:

- Título preliminar (artículos 1 a 3) bajo la rúbrica “*Disposiciones generales*” contiene el objeto del Reglamento, la naturaleza del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, sus objetivos y su adscripción a la dirección general competente en materia de transparencia.

- Título I, denominado “*Sujetos y actividades a inscribir*”, contiene el artículo 4 que regula las actividades de influencia directa e indirecta cubiertas por el citado registro, así como los sujetos obligados a inscribirse.

- Título II (artículos 5 a 12) que abarca lo relativo al “*Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid*” y regula su contenido, sus categorías y clasificación, así como los procedimientos de inscripción, modificación, comunicación de actividades y cancelación.

- Título III (artículos 13 y 14) que se refiere al “*Código ético*” y reproduce las previsiones contenidas en el artículo 70 de la Ley 10/2019.

- Título IV (artículos 15 a 18) que se denomina “*Sistema de control y fiscalización*” y recoge precisamente, las diferentes fórmulas de control y

fiscalización de los sujetos y de la actividad que están inscritos en el Registro de Transparencia.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- 1.- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno de 1 de julio de 2020, relativo a la solicitud de dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.
- 2.- Informe del vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno de 29 de junio de 2020, que recoge la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.
- 3.- Proyecto de decreto en su última versión de 26 de junio de 2020, remitido a esta Comisión Jurídica Asesora.
- 4.- Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada el 25 de junio de 2020, elaborada por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano.
- 5.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de fecha 22 de junio de 2020.
- 6 y 7.- Proyecto de decreto y Memoria del Análisis del Impacto Normativo de 12 de junio de 2020, remitidos a la Abogacía General.
- 8.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, de fecha 12 de junio de 2020.
- 9 a 11.- Proyecto de decreto y Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 3 de marzo de 2020 y ficha del resumen ejecutivo.

12.- Informe 19/2020, de coordinación y calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, de fecha 13 de marzo de 2020.

13.- Informe de la Dirección General de Igualdad, de 10 de marzo de 2020, que no aprecia impacto por razón de género.

14.- Informe de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de 9 de marzo de 2020, que no aprecia ningún impacto de la norma proyectada sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

15.- Informe de la Dirección General de Igualdad, de 10 de marzo de 2020, que aprecia un impacto nulo por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género.

16.- Escritos de las secretarías generales técnicas en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del proyecto de decreto: Presidencia, Justicia, Interior y Víctimas; Transportes, Movilidad e Infraestructuras, Educación y Juventud, Ciencia, Universidades e Innovación y por último, Cultura y Turismo.

Informes con las observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas de las consejerías de Hacienda y Función Pública, de 17 de marzo de 2020; Vivienda y Administración Local, de 23 de marzo de 2020; Economía, Empleo y Competitividad, de 30 de abril de 2020; Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, de 14 de mayo de 2020; Sanidad, de 20 de marzo de 2020; Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, de 21 de abril de 2020. Finalmente, las observaciones realizadas por la Dirección General de Sistemas de Información y Equipamientos Sanitarios de la Consejería de Sanidad.

17.- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de 25 de marzo de 2020.

18.- Resolución de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 2 de marzo de 2020, por la que se somete el texto del proyecto de decreto al trámite de audiencia e información pública. Alegaciones presentadas por la Fundación Civio y comentarios de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales.

19.- Informe favorable de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, de fecha 10 de junio de 2020.

20.- Certificado de la Secretaría General del Consejo de Gobierno, de 19 de febrero de 2020, acreditativo del acuerdo alcanzado en esa misma fecha para la tramitación urgente del proyecto de decreto.

21.- Resolución de la Dirección General de Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano de 11 de julio de 2019 por el que se acuerda someter a consulta pública previa, la propuesta de decreto. Memoria justificativa del proyecto de decreto de la misma fecha y traslado de las aportaciones realizadas por el Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid y enviadas el 16 de septiembre de 2019, por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid.

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 preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“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 vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y portavoz del Gobierno, 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 proyecto de decreto examinado tiene 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 se dicta en desarrollo de la Ley 10/2019. En concreto, en cumplimiento de su disposición adicional cuarta, que dispone que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma, el Consejo de Gobierno de la Comunidad creará el Registro de Transparencia, y además, de su disposición final segunda, apartado 2, que ordena regular el contenido, organización y funcionamiento de dicho Registro de Transparencia.

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, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y de 22 de mayo de 2018 (recurso 3805/2015). Esta última señala que *“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”.

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.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

El artículo 105.1 b) de la Constitución Española (en adelante, CE) señala que la ley regulará “*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*”.

En lo relativo al régimen de distribución de competencias, el artículo 149, apartado 1 de la CE, en sus reglas 1ª y 13ª, reserva al Estado la competencia exclusiva en las siguientes materias: “*regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” y “*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*”.

Asimismo, el artículo 149, apartado 1, regla 18.ª de la CE establece en favor del Estado la competencia exclusiva en relación con “*las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los*

administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”.

En el ejercicio de su competencia legislativa en la materia, el Estado aprobó la Ley 19/2013, de 12 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en lo sucesivo, Ley 19/2013). La mayor parte de sus preceptos tienen el carácter de legislación básica tal y como se indica en su disposición final octava.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto, lo constituye el artículo 26, apartado 1.1, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como el artículo 26, apartado 1.3 que reconoce la competencia en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia.

El Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia administración autonómica como “*algo inherente a la autonomía*” (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la “*potestad auto organizativa de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio).

En el ejercicio de estas competencias y en el marco establecido por la Ley 19/2013, la Comunidad de Madrid promulgó la Ley 10/2019,

cuyo Capítulo II, del Título IV, se dedica al Registro de Transparencia y al Código ético.

En particular, el artículo 65 de la Ley 10/2019 regula el Registro de Transparencia y lo configura como un registro de carácter obligatorio, público y gratuito, adscrito orgánicamente a la dirección general competente en materia de calidad de los servicios y atención al ciudadano.

La interpretación sistemática de los anteriores preceptos, permiten afirmar que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal y que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarlo.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente 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*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983). Dicha competencia también deriva de lo establecido en la disposición final segunda de la Ley 10/2019, que faculta al Consejo de Gobierno para que en el plazo de tres meses desde la publicación de esta ley, apruebe el contenido, organización y funcionamiento del Registro de Transparencia; así como, de la disposición adicional cuarta de la citada Ley 10/19 que da un plazo de seis meses desde su entrada en vigor, para que el Consejo de Gobierno de la Comunidad cree el Registro de Transparencia y establezca los criterios e instrumentos necesarios para facilitar la adhesión, integración e interconexión de los registros de los entes locales y de los demás sujetos a que hace referencia el artículo 2, de acuerdo con el reconocimiento mutuo de las inscripciones y

actuaciones recíprocas, dando cumplimiento al principio de inscripción única.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, 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 lo sucesivo, 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, las cuales han sido 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 de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016), STC 55/2018, 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 de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de señalarse 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 la Transparencia. En el caso de la Comunidad de Madrid, se ha aprobado el Plan Anual Normativo para el año 2020 (Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno) en el que no se incluye el proyecto de decreto que se examina. La falta de inclusión del proyecto de decreto 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 este caso, dicha justificación se contempla en la última Memoria, que la fundamenta en que la necesidad de crear el Registro de Transparencia deviene de una obligación surgida con la aprobación de la Ley 10/2019, el 10 de abril de ese año 2019. Y por otra parte, que en el Plan Anual de 2020 *“tampoco se incluye dado que la tramitación se inició (en) el año 2019”*.

Esta explicación sería razonable si el proyecto se hubiera pretendido aprobar bajo la vigencia del Plan Anual para el año 2019 (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 24 de abril de 2018). Ahora bien, como se ha expuesto, el procedimiento para la elaboración del presente proyecto se inició el 11 de julio de 2019 con la memoria justificativa del mismo y en esa fecha ya estaba aprobada y publicada la Ley 10/19. Por tanto, sí pudo incluirse en el Plan Normativo para 2020.

Por ello, deberá justificarse de otra forma, la omisión de la previsión del presente proyecto en el plan anual normativo del 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. Así mismo, debemos tener en consideración la propia Ley 10/2019, que aunque no es aplicable por razones temporales al proyecto de decreto, cuyo artículo 60 dispone:

“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación

básica. 2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente”.

En este sentido, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo recoge que la iniciativa normativa se sometió al trámite de consulta pública en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, del 16 de julio al 16 de septiembre de 2019. En dicho periodo se realizaron alegaciones por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, que trasladó unas aportaciones del Ilustre Colegio Oficial de Médicos de Madrid.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 281/2019 de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, que regula la estructura orgánica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, es el órgano directivo competente para proponer la norma.

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, se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias: la primera de 11 de julio de 2019, la segunda de 3 de marzo de 2020, previa al trámite de audiencia e información pública, la tercera de 13 de junio de 2020, antes del informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la última de 25 de junio de 2020, después del citado informe. De esta manera cabe considerar que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo elaborada, 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 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria elaborada, observamos que en ella se contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma, significando como tales *“permitir que los ciudadanos conozcan a las personas y entidades que pretenden influir en la elaboración de normas jurídicas y aplicación de políticas públicas elaboradas por la Comunidad de Madrid”*.

Además, la Memoria indica que no hay propiamente una alternativa a la regulación elegida, por cuanto que el proyecto de decreto se dicta en desarrollo de la Ley 10/2019 y es, por tanto, un reglamento ejecutivo.

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, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En cuanto al primero, indica que no se deriva incidencia directa sobre la economía, y respecto al segundo, que no afecta a los presupuestos de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, el artículo 26.3.d) y f) de la Ley del Gobierno, exige la evaluación del efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, así como la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta y su coste. La Memoria detalla tales efectos, indicando que el proyecto de decreto comporta nuevas cargas administrativas que cuantifica en 25.000 euros, y al objeto de minimizar dichas cargas, manifiesta haber elegido para la inscripción en el registro, la figura de la declaración responsable, atribuyendo a su presentación el

reconocimiento para el ejercicio de los derechos reconocidos en la Ley 10/2019.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, tal y como refleja la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad en su informe.

Figura también incorporado a la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno [cfr. artículo 26.3.f)] y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Sobre el impacto por razón de género la Memoria afirma que no se aprecia tal impacto, al tratarse de una norma de carácter técnico-organizativo tal y como establece el informe de la Dirección General de Igualdad.

Por lo que se refiere al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, la Memoria refleja el impacto nulo del proyecto de decreto, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad.

También se contempla en la Memoria, la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Así, 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. 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 fondo que ya hemos expuesto, en relación con la falta de inclusión de la norma proyectada en el Plan Anual Normativo para el año 2020.

Asimismo, es preciso que por razones de forma, se haga una revisión completa del texto para subsanar erratas y errores de redacción porque, por ejemplo, emplea el término *“Preámbulo”* en vez de *“parte expositiva”*, o se dice que el *“Reglamento consta de veinte artículos”*, cuando en su última versión tiene dieciocho.

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 diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, con el contenido anteriormente expuesto.

Conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019, prorrogados para el año 2020, ha emitido informe la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en sentido favorable al proyecto.

Igualmente, de conformidad con el artículo 4.g) del Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la actuación administrativa en la Comunidad de Madrid, consta emitido el informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, favorable al proyecto de decreto.

También han emitido informes 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 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 el Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno con el conforme del abogado general, informe de 22 de junio de 2020, formulando diversas observaciones, algunas de ellas de

carácter esencial. La última Memoria del Análisis de Impacto Normativo, señala aquéllas que han sido tenidas en cuenta por el órgano proponente de la norma y justifica la no inclusión de otras.

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 de diversas consejerías, remitidos por sus respectivas secretarías generales técnicas, que en parte, han sido tenidas en cuenta en el texto del proyecto, conforme se manifiesta en la Memoria.

Así mismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia [artículo 15.3 a)], se emitió el informe 40/2019 de 11 de noviembre de 2019 de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

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 que emitió informe el 12 de junio de 2020.

6.- 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 2 de marzo de 2020, por la que se acordó someter al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto, a fin de que los ciudadanos o cualesquiera otras personas y entidades potencialmente afectadas, pudieran presentar las alegaciones y aportaciones que se estimasen pertinentes en el plazo de 15 días hábiles a contar desde el primer día hábil siguiente a la publicación de dicha resolución en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

La Memoria recoge que dicho plazo finalizó el 10 de junio de 2020 y refiere que se formularon alegaciones al proyecto de decreto por la Fundación Civio y por la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales; se toma en consideración alguna de ellas, justificándolo adecuadamente.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

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.

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 normativa que se realizarán en consideración aparte, entendemos que 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, el Acuerdo de 2005). 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.

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 esenciales seguidos para su aprobación. De igual modo, recoge la adecuación de la norma a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC.

Ahora bien, en su primer párrafo se recoge la frase *“La transparencia y la participación ciudadana (...) en España y en la Comunidad de Madrid”* y convendría matizar dicha frase distinguiendo *“en España, en general y en la Comunidad de Madrid, en particular”*.

En el párrafo segundo se hace referencia a la obligación de *“las personas físicas y jurídicas”* de inscribirse, cuando tanto la Ley 10/2019, como la norma proyectada hablan de *“personas y entidades obligadas a inscribirse”*.

En el párrafo tercero se menciona el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, y conforme a las directrices de técnica normativa, basta citarlo así, no siendo necesario añadir la ley orgánica que lo aprobó.

El párrafo cuarto se refiere al registro relacionándolo con los artículos de la Ley 10/2019, indicando que su contenido *“es objeto de pormenorización”*. Entendemos que dicha expresión puede sustituirse por otra, que indique que se trata de un reglamento de desarrollo de la ley.

En cuanto al párrafo quinto relativo a las disposiciones que habilitan al Consejo de Gobierno para la aprobación de la norma, se

echa en falta la referencia a la disposición final segunda de la Ley 10/2019, ya que solo se cita la disposición adicional cuarta.

Por último, el párrafo décimo de la parte expositiva, contiene una redundancia que convendría suprimir. Así, se menciona “*el reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento del Registro de Transparencia*” y lo relativo al reglamento ya se contiene en el párrafo siguiente cuando se alude al artículo 2 del decreto.

Finalmente, recoge de manera adecuada la fórmula de promulgación con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva del proyecto de decreto, se integra por dos artículos, cuatro disposiciones adicionales y una disposición final. El primero de los artículos crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y el segundo aprueba su reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento, que se inserta a continuación.

La Comunidad de Madrid, con la aprobación del proyecto de decreto, pretende dar cumplimiento al mandato legal impuesto en la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2019 que prevé la creación del Registro de Transparencia como registro de la Administración de la Comunidad de Madrid y el establecimiento de los criterios e instrumentos necesarios para facilitar la adhesión, integración e interconexión de los registros de los entes locales y de los demás sujetos a los que hace referencia el artículo 2 de la Ley 10/2019.

Como explica el preámbulo de la Ley 10/2019, esta establece la obligatoriedad de crear un registro de personas y entidades que lleven a cabo cualquier actividad que tenga por objeto influir directa o indirectamente, en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones

generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos obligados por esta Ley.

En relación con la denominación de este registro, explica el preámbulo de la ley que recibe el nombre de Registro de Transparencia, para armonizar la terminología con la de la Unión Europea, que, mediante acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea de 16 de abril de 2014 y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 19 de septiembre de 2014, crea el Registro de Transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea.

Con carácter previo al análisis de los preceptos de la norma proyectada, conviene realizar una observación común, pues tanto algunas de las disposiciones adicionales del proyecto de decreto como algunos de los preceptos del reglamento que se aprueba, hacen referencia al órgano competente al que se adscribe el Registro de Transparencia y a la que se atribuyen diversas funciones y el cumplimiento de obligaciones en la norma proyectada.

Así, tanto las disposiciones adicionales primera y segunda del proyecto del decreto, como los artículos 2, 7, 9, 10, 12, 16, 17 y 18 del reglamento, hacen referencia a la dirección general competente en materia de Transparencia.

El informe del Servicio Jurídico en la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, con la conformidad del Abogado General pone de manifiesto cómo el artículo 65 de la Ley 10/2019 adscribe orgánicamente el Registro de Transparencia a la dirección general competente en materia de Calidad de los Servicios y

Atención al Ciudadano, por lo que se debería citar así tanto en el proyecto de decreto, como en el reglamento que se aprueba.

Si bien es cierto que en la estructura orgánica actual de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, aprobada por el Decreto 281/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, la dirección general competente en materia de Transparencia y la dirección general competente en materia de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano coinciden en la actual Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano, podría darse el caso que en un futuro las competencias de Transparencia y las de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano pudieran estar atribuidas a distintos órganos de la Comunidad de Madrid. Por ese motivo, la Memoria considera más adecuado referirse a la dirección general competente en materia de Transparencia, al tratarse de un registro incardinado en una ley cuyo ámbito de regulación es la Transparencia.

La solución final adoptada, justificada en la Memoria, parece correcta porque, si bien desde un punto de vista formal, según el tenor literal de la ley, debería hacerse referencia a la dirección general competente en materia de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano, es cierto que la materia de la Transparencia, más específica que la anterior, podría asignarse a otro órgano directivo. Dada la vocación de permanencia de la norma, resulta adecuada la utilización de la expresión *“dirección general competente en materia de Transparencia”*.

Por otro lado, la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2019, relativa al plazo de creación del Registro de Transparencia cita en su apartado 3 a la *“dirección competente del Registro de Transparencia”*.

Entrando en el análisis de la parte final del proyecto de decreto, la disposición adicional primera recoge la obligación de la dirección general

competente en materia de Transparencia de publicar en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid *“los formularios electrónicos para la gestión de la inscripción, modificación y cancelación de la inscripción en el registro”*.

La redacción de esta disposición ha sido modificada en atención al informe de la Abogacía General que advirtió que la expresión *“formularios electrónicos para la inscripción, modificación y cancelación de la inscripción en el registro”* no resultaba coherente con la regulación del proyecto *“puesto que la presentación del formulario no supone que la inscripción, la modificación o la cancelación se realicen de forma automática”*.

Ahora bien, al haberse introducido en el texto del artículo 7.1 del Reglamento, en relación con el texto del proyecto de decreto informado por la Abogacía General, como seguidamente se examinará, que la presentación de la declaración responsable tendrá efectos constitutivos desde su entrada en el registro de la Administración de la Comunidad de Madrid, no parece adecuado que se utilice la expresión de *“formulario electrónico para la gestión de la inscripción”*.

Además, debe tenerse en cuenta que, junto con las posibles modificaciones de la inscripción, previstas en el artículo 8.2 del reglamento, el artículo 8 menciona también la *“actualización de la información”*.

Tal y como se ha señalado en diversas observaciones formuladas al texto durante su tramitación, y a la vista de dicha redacción, sería conveniente que los modelos de formularios electrónicos se incorporaran al Proyecto en forma de anexo, por razones de publicidad y seguridad jurídicas, y para procurar una mayor difusión a través de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. Los anexos son el

instrumento adecuado para adjuntar modelos y formularios, evitando así la dispersión normativa.

Las disposiciones adicionales segunda y tercera responden también a la previsión de la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2019, que prevé que el Registro de Transparencia *“establecerá los criterios e instrumentos necesarios para facilitar la adhesión, integración e interconexión de los registros de los entes locales y de los demás sujetos a que hace referencia el artículo 2, de acuerdo con el reconocimiento mutuo de las inscripciones y actuaciones recíprocas, dando cumplimiento al principio de inscripción única”*.

En la medida en que la Ley 10/2019 impone en su artículo 66 la obligación de inscribirse en un registro público a todas las personas y entidades que lleven a cabo cualquier actividad que tenga por objeto influir directa o indirectamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos obligados por esta Ley entre los que se incluyen los entes locales y su administración institucional, estas administraciones también tienen obligación de tener un registro de personas o entidades que pretendan influir directa o indirectamente en la políticas públicas del municipio en el que actúen, pues así resulta de la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2019 cuando hace referencia a la integración e interconexión de *“los registros de los entes locales”*.

Estas administraciones obligadas, por tanto, a disponer de un registro público, pueden optar por su adhesión al Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, o la creación de uno propio, estableciéndose los criterios e instrumentos necesarios para la integración e interconexión.

De las tres fórmulas que contempla el legislador: adhesión, integración e interconexión, la disposición adicional segunda del

proyecto de decreto desarrolla la fórmula de la adhesión, de acuerdo con la propia Ley 10/2019 que en el apartado 2 de la disposición adicional relativa al Registro de Transparencia prevé que los entes locales y los demás sujetos de derecho público que actúan con independencia funcional o con autonomía especial reconocida por la Ley *“podrán adherirse”* al Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

El apartado 1 de la disposición adicional segunda prevé que la adhesión de los sujetos obligados a que se refiere el artículo 2.1 de la Ley 10/2019, se realice mediante una comunicación por el representante de la entidad, con indicación del órgano y de la fecha en la que se ha adoptado la decisión de adhesión. Sería conveniente que junto con esa comunicación se adjuntara la resolución por la que el órgano competente de dicha administración o entidad, adopte la decisión de adherirse al Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Aunque algún órgano preinformante ha sugerido la adición de un nuevo apartado al precepto en el que se especifique que *“la adhesión al Registro supondrá el encargo de tratamiento al mismo de los datos personales de las personas físicas inscritas”*, no resulta necesaria esta inclusión en el texto normativo, sin perjuicio de que se recoja esta mención en el modelo de adhesión que haya de publicarse en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

Para el caso de las administraciones o entidades que han creado su registro de transparencia, la disposición adicional tercera del proyecto de decreto establece la posibilidad de que la Comunidad de Madrid utilice la figura del convenio, *“para su interconexión o el reconocimiento de sus inscripciones y actuaciones recíprocas”*.

Teniendo en cuenta que el título de la disposición es el *“Reconocimiento mutuo de inscripciones”* y que la Ley 10/2019 habla de

“integración e interconexión de los registros (...), de acuerdo con el reconocimiento mutuo de las inscripciones y actuaciones recíprocas, dando cumplimiento al principio de inscripción única”, no es posible utilizar la expresión “para su interconexión o el reconocimiento mutuo de sus inscripciones y actuaciones recíprocas”, que deberá sustituirse por la conjunción copulativa “y”.

Esta consideración es esencial.

Además, en relación con los convenios, sería deseable añadir una referencia a la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que es la que regula esta figura.

La disposición adicional cuarta del proyecto de decreto, con el título *“Fichero de participación y colaboración ciudadana”*, da cumplimiento al mandato contenido en la disposición adicional quinta de la Ley 10/2019 que prevé que *“en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, se regularán y pondrán en marcha los ficheros de participación y colaboración ciudadana”*, regulados en el artículo 57 de la Ley.

Conviene destacar en primer lugar, que estos ficheros creados por la Ley para articular de forma más eficiente la utilización de los instrumentos específicos de participación y colaboración ciudadana tiene importantes diferencias con el Registro de Transparencia.

Así, la inscripción en estos ficheros es voluntaria y sus destinatarios son *“las entidades ciudadanas o quienes a título personal estén interesados en recibir información sobre materias específicas de la competencia de los sujetos enumerados en el artículo 2.1”*, frente al carácter obligatorio de la inscripción en el Registro de Transparencia para aquellas personas y entidades que lleven a cabo cualquier actividad que tenga por objeto influir directa o indirectamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y

aplicación de las políticas públicas de los sujetos obligados por la Ley 10/2019.

Además, la gestión de los primeros se atribuye al “*órgano competente en materia de Participación Ciudadana*” que, en una futura estructura orgánica podría no coincidir con el órgano competente en materia de Transparencia.

Finalmente, el apartado 3 artículo 57 de la Ley 10/2019 establece que “*las personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia podrán también inscribirse voluntariamente en los ficheros de participación ciudadana*”.

Por tanto, no es posible, como establece el apartado 2 de la disposición adicional cuarta de la norma proyectada que, a través del fichero de participación se haga efectivo para las personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia el derecho reconocido en el artículo 69.2.b) de la Ley 10/2019 a formar parte de una lista de distribución “*para recibir avisos automáticos sobre actos públicos y consultas públicas en materia de interés de las personas o entidades inscritas*”.

Además, el derecho que atribuye el artículo 57.2 de la ley a las entidades ciudadanas y personas inscritas en los Ficheros de participación y colaboración ciudadana consiste en “*recibir información sobre materias específicas (...) al objeto de tomar parte activa en los instrumentos específicos de participación y colaboración ciudadana*”. Por su parte, el derecho reconocido en el artículo 69.2.b) de la Ley 10/2019 es para aquellas personas y entidades que, al estar inscritas en el Registro de Transparencia, participan ya de forma activa en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos obligados

por la Ley 10/2019. No parece que toda persona inscrita en el Fichero de participación y colaboración que reciba información sobre la celebración de un acto público tenga derecho asistir al mismo, si no manifiesta su intención de formar parte activa (por ejemplo, inscribiéndose). El inscrito en el Registro de Transparencia no necesitaría este trámite, al tener incluso, de acuerdo con el artículo 69.2.c) un documento de identificación.

Por otro lado, el derecho contenido en el artículo 69.2.c) de la Ley 10/2019 puede quedar suspendido con la imposición de una de las sanciones previstas en el artículo 84.2 de la ley, lo que no sucede en relación con la inscripción que se hubiera podido realizar en el Fichero de participación y colaboración ciudadana de la Comunidad de Madrid para recibir información sobre los diferentes instrumentos específicos para hacer efectivo su derecho a la participación.

Esta consideración es esencial.

La disposición final única establece que el decreto se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid –previsión que bien podría suprimirse dado el principio de publicidad de las normas contenido en nuestra Constitución Española, así como lo dispuesto en el artículo 40.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid- y que la entrada en vigor de la norma proyectada, será el día siguiente al de su publicación.

En relación con la entrada en vigor, conviene advertir como se expondrá posteriormente, que no se ha aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación, por lo que algunas de las funciones atribuidas en el proyecto de decreto no pueden ser ejercidas por el órgano competente. Por este motivo, convendría valorar si la entrada en vigor debe tener

lugar al día siguiente de su publicación o demorarse hasta la aprobación de dicha normativa.

Entrando en el examen del articulado del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento del Registro de Transparencia, el artículo 2 establece el carácter obligatorio, público y gratuito del Registro de Transparencia, en consonancia con el artículo 65.3 de la Ley 10/2019. La publicidad se articula a través del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.

El artículo 3, se refiere a la finalidad del Registro de Transparencia reproduciendo de forma parcial e inexacta el artículo 65.1 de la Ley 10/2019, de manera que tiene una finalidad más limitada que la establecida en la ley.

Sobre esta forma de proceder, esta Comisión ha venido indicando (así dictámenes 137/19, de 4 de abril y 399/18, de 13 de septiembre) que la reproducción de textos legales en normas reglamentarias ha de hacerse en términos literales para evitar situaciones de inseguridad jurídica.

En adición a ello, es aplicable la Directriz 4 del Acuerdo de 2005, que indica: *“Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (...) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”*.

Lo mismo cabe decir del artículo 4, que regula los sujetos obligados a inscribirse y las actividades cubiertas por el registro. Se observa que los títulos de este título y del artículo 4 no se corresponden con su contenido, porque se determinan los supuestos excluidos, más que propiamente las actividades cubiertas.

En el examen de este precepto, conviene delimitar que la obligación de inscripción en el Registro de Transparencia solo afecta cuando se trate de actividades de influencia en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y *“en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos comprendidos en el artículo 2.1”*, precepto que relaciona de manera exhaustiva en sus apartados a), b), c), d) y e), además de la Administración de la Comunidad de Madrid, al sector público institucional autonómico, así como las entidades que integran la Administración local y su sector público local [apartado f)].

Habida cuenta de que las entidades locales comprendidas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid pueden crear sus registros de transparencia propios, o adherirse en los términos regulados en la disposición adicional segunda del proyecto de decreto al Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, solo puede imponerse la obligación de inscribirse en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid para el supuesto de que se pretenda realizar actividades de influencia en aquellas entidades locales que se hayan adherido a este registro.

El apartado 2 del artículo 4, referido a las actividades cubiertas, comienza con la exclusión del Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid, no solo de los supuestos previstos en el artículo 67 de la Ley 10/2019, sino también los casos en los que la inscripción debe realizarse en los registros propios de las entidades locales no adheridas y *“las fórmulas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración normativa, recogidos en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

Por razones de sistemática parece más adecuado que el apartado 3, que hace referencia a la obligación de comunicar las actividades

cubiertas por el registro previstas en el artículo 65.2 de la Ley 10/2019, se mencione antes que las actividades que se excluyen.

Esta última exclusión no está prevista en la Ley 10/2019, que no hace ninguna referencia al artículo 133 de la LPAC, por lo que solo procederá su mantenimiento siempre que el artículo 133 LPAC constituya legislación básica del Estado.

En relación con la última de las exclusiones en el previstas en el apartado 2, las fórmulas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración normativa, recogidos en el artículo 133 de la LPAC, esta cuestión ha sido analizada precisamente en la STC 55/2018, de 24 de mayo, antes citada, que declara que el artículo 133 de la LPAC *“no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas. Tampoco impide que incrementen los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general y, por tanto, que acoten o reduzcan las excepciones previstas. No obstante, fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas”*.

Según la STC 55/2018:

«El artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso (“Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública”) y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133

descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas.

Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 — salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso (STC 50/ 1999, FFJJ 7 y 8)».

Si bien es cierto que la anterior Sentencia declara que el artículo 133 de la LPAC “no impide que las Comunidades Autónomas disciplinen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, aspectos tales como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas”, no parece que pueda exigirse que, para participar en fórmulas de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración normativa previstos en el artículo 133 las personas y entidades interesadas hayan de estar previamente inscritas en un registro especial, pues la medida no incrementa los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general por la LPAC.

El artículo 5 lleva por título “Contenido del registro y régimen de publicidad de los datos” ajustándose a lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 10/2019 y cohonestando el carácter público del registro con la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal.

Además de la información relativa al contenido de las personas o entidades inscritas en el Registro de Transparencia, se publicará la información sobre las obligaciones que asumen las personas y entidades inscritas que comprenden el Código ético, así como el sistema de reclamaciones o denuncias.

El artículo 6 es el primero de los preceptos del capítulo II que regula los procedimientos de inscripción, modificaciones y actualización de la información, suspensión y cancelación de las inscripciones bajo el título *“gestión de procedimientos”*.

Como norma común a todos estos procedimientos, el artículo 6 establece la gestión y tramitación electrónica. Debe destacarse cómo este precepto impone la obligación de que también las personas físicas (y no solo las jurídicas) se relacionen por *“medios exclusivamente electrónicos”* con la Administración, incidiendo con el adverbio empleado en la obligatoriedad sin excepciones.

Debe recordarse que el artículo 14 de la LPAC impone esta obligación únicamente a las personas jurídicas y respecto a las personas físicas es facultativo y a elección de éstas. Por ello, podría modificarse la redacción indicando que la obligación sea *“principalmente”* por medios electrónicos.

La obligación impuesta en el artículo 6 del proyecto de decreto, tendría cabida legal a través del apartado 3 del artículo 14 de la LPAC que permite a las Administraciones *“reglamentariamente establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios”*.

La Memoria justifica la exigencia de gestión de forma electrónica exclusivamente, en que las personas físicas que desarrollan las actividades detalladas en el artículo 65 de la Ley 10/2019 se *“entiende que, si tienen capacidad para el desarrollo de las mismas, disponen igualmente de capacidad económica y técnica, para la relacionarse por medios electrónicos”*.

A juicio de esta Comisión Jurídica Asesora, esta justificación no es suficiente porque no toda persona física que pretenda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 65 de la Ley 10/2019, influir directamente en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas tiene capacidad económica, técnica o dedicación profesional. Si bien es cierto que muchas de las actividades cubiertas por el Registro de Transparencia y relacionadas en el artículo 65.2 entrañan estas capacidades, el apartado d) hace referencia a *“las contribuciones voluntarias y la participación en consultas oficiales o audiencias sobre disposiciones normativas, políticas públicas u otras consultas abiertas”*. Actividad que sí puede realizar una persona física sin que resulte de la misma una capacidad técnica, económica o dedicación profesional.

Por este razonamiento esta Comisión, aunque es consciente de los beneficios que supone la tramitación electrónica, sugiere la reconsideración por parte del órgano proponente de esta obligación general.

El artículo 7 se refiere al procedimiento de inscripción que se inicia mediante una declaración responsable de la persona o entidad interesada y que tiene carácter constitutivo.

Frente a la versión inicial en la que la inscripción se solicitaba por la persona o entidad interesada de acuerdo con un modelo normalizado, con posibilidad de subsanación de los defectos observados en la solicitud

y con resolución del procedimiento mediante la inscripción en el registro, habilitando provisionalmente la solicitud inicial a los interesados al ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 69.2 de la Ley 10/2019, la segunda versión optó, al igual que la actual, por el inicio del procedimiento mediante declaración responsable.

Esta segunda versión del proyecto de decreto, sin embargo, preveía que tras la presentación de la declaración responsable, que habilitaba a los interesados para el ejercicio de los derechos del artículo 69.2 de la Ley 10/2019, era posible la subsanación de los errores u omisiones observados y el procedimiento concluía con la resolución del procedimiento mediante la inscripción en el registro que se notificaba al declarante, en un plazo máximo de dos meses desde la fecha de registro de la declaración responsable y silencio positivo, practicándose la inscripción en los quince días siguientes.

La versión sometida a consulta, en cambio, establece que la inscripción en el registro *“se formaliza, a instancia del interesado, mediante la presentación de una declaración responsable, que tendrá efectos constitutivos desde su entrada en el registro electrónico de la Comunidad de Madrid”*.

Se opta, por tanto, por la fórmula contenida en el artículo 69 de la LPAC, que establece que *“se entiende por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”*.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la fórmula de la declaración responsable y la comunicación, figuras previstas para el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien para el inicio de una actividad, no parece que sea la más adecuada para el funcionamiento de un registro administrativo, en la que es esencial la tarea de la calificación previa a la inscripción, realizada por la Administración, como se pone de manifiesto, por ejemplo, en el artículo 12 al establecer que *“la dirección general competente en materia de Transparencia, al dictar la resolución que otorga el código identificativo de la inscripción, clasificará el grupo de interés dentro de las categorías y, si procede, subcategorías del anexo I (...)”*. Es esta resolución por la que se acuerda la inscripción la que genera el reconocimiento de los derechos contenidos en el artículo 69.2 de la ley, pues así resulta del citado precepto al disponer que *“la inscripción en el Registro de Transparencia conlleva los siguientes derechos”*, sin que sea posible, como afirma el artículo 7.7, que la presentación de la declaración responsable para la inscripción en el registro habilite a los interesados para el ejercicio de estos derechos reconocidos.

Esta consideración es esencial.

El artículo 7.1 recoge el contenido de la declaración responsable y la información que ha de acompañar distinguiendo, como recoge en anexo II de la Ley 10/2019 entre información general que es la prevista en el artículo 7.1, que el proyecto de decreto califica como información identificativa común para todo tipo de personas y entidades que pretendan inscribirse, y la información específica o singular de la persona o entidad.

Entre los datos identificativos, el apartado d) del artículo 7 hace referencia a *“aquellos solicitantes que desarrollen su actividad de influencia por cuenta de terceros”* y les exige que *“deben informar sobre sus clientes, personas u organizaciones para las que desarrollan actividades incluidas en el registro y de las cantidades económicas que*

reciben”. Aunque esta información no aparece relacionada entre los datos relativos a información general del anexo II de la ley, resulta exigible por aplicación del artículo 66 de la Ley 10/2019 que exige que se inscriban en el Registro de Transparencia *“tanto los intermediarios como sus clientes, cuando llevan a cabo una actividad cubierta por el Registro en virtud de un contrato”*.

En relación con la información singular que se ha de acompañar con esta declaración responsable, el apartado b) hace referencia a las categorías del artículo 13. La remisión debería hacerse al artículo 11 que es el que regula las categorías del registro en la versión actual del proyecto de decreto. Por otro lado, al no desarrollar este precepto las categorías de personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia, a diferencia de las anteriores versiones, sería más correcta la remisión a las categorías recogidas en el anexo I de la Ley 10/2019.

El apartado 3 del artículo 7 establece que, además de la información identificativa y la información singular, las entidades inscritas en la categoría de entidades con ánimo de lucro deben indicar, de acuerdo con lo previsto en el anexo II de la Ley 10/2019, el volumen de negocios aproximado imputable a las actividades cubiertas por el Registro de Transparencia, distinguiendo cuatro categorías según la cuantía de las cifras de volumen de negocios. Además, el apartado 3.b) exige, en relación con estas entidades: *“en su caso, relación de los clientes en cuyo nombre se realizan las actividades cubiertas por el registro”*. El apartado 6 del anexo II de la Ley 10/2019 no menciona la expresión *“en su caso”*, por lo que parece que las entidades con ánimo de lucro deberán informar siempre de la relación de los clientes.

Como información específica de las personas físicas, de las entidades con ánimo de lucro y de las entidades sin ánimo de lucro el apartado 8 del anexo II de la Ley 10/2019 prevé la *“declaración*

responsable conforme al artículo 70". El artículo 69.1 de la citada ley, entre las obligaciones de las personas y entidades inscritas, exige *"aceptar de forma expresa el Código ético, como requisito previo a su inscripción en el Registro"*. En consonancia con esta exigencia, el artículo 7.5 del proyecto de decreto previene que *"la suscripción de la declaración para la inscripción en el registro de transparencia requiere la aceptación expresa del Código ético recogido en el artículo 70 de la Ley 10/2019, (...) y de las obligaciones que comporta la inscripción en el registro"*, por lo que el formulario de declaración responsable para la inscripción en el Registro de Transparencia habrá de contener esta declaración expresamente.

El artículo 8 regula la *"actualización y modificación de las informaciones requeridas"*. El artículo 68.2 de la Ley 10/2019 exige que toda la información requerida para la inscripción y que recoge el artículo 7 del proyecto de reglamento, anteriormente examinado, tanto la identificativa como la singular de la persona o entidad inscrita, debe renovarse cada dos años, actualizando los datos y, concretamente los financieros para *"hacerlos coincidir con el ejercicio financiero o año natural más reciente"*.

Frente al concepto de renovación empleado por la ley, el reglamento utiliza la expresión *"actualización"*, que parece ir referida a los datos financieros, y el artículo 8.2 prevé la modificación de la inscripción como consecuencia de la modificación sobrevenida de cualquiera de los datos identificativos o de las informaciones singulares. Para este último caso, el proyecto de reglamento prevé la existencia de un plazo máximo de un mes para comunicar los cambios *"a efectos de que, en idéntico plazo desde la comunicación, se pueda producir la modificación registral de la inscripción"*.

A la vista de que los términos de la ley son claros sobre la obligación de que toda la información requerida para la inscripción relacionada en

el Anexo II debe renovarse cada dos años, actualizándose los datos y, en concreto, los financieros. Debe respetarse este tenor literal y la obligación de renovación cada dos años de toda información aportada relacionada en el anexo II, sin perjuicio, lógicamente, de que cualquier otra modificación que pudiera suceder también deba reflejarse en el registro.

Esta consideración es esencial.

Tanto para el supuesto de actualización como para la modificación de la inscripción el artículo 8.3 prevé que se realice mediante una declaración responsable.

No se comprende por qué el precepto examinado fija el plazo máximo de un mes para comunicar los datos mediante declaración responsable y establece un plazo máximo de un mes para efectuar la modificación registral cuando, como acabamos de ver en el artículo 7, *“la inscripción en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid se formaliza, a instancia del interesado, mediante la presentación de una declaración responsable que tendrá efectos constitutivos desde su entrada en el registro electrónico de la Administración de la Comunidad de Madrid”*.

En realidad, la previsión de necesidad de dictar una resolución de modificación registral pone de manifiesto lo expuesto anteriormente, de que no se trata de una declaración responsable propiamente dicha del artículo 69 de la LPAC, sino una solicitud de inicio de un procedimiento a instancia de un interesado, del artículo 66 de la citada ley.

Conviene que el artículo 8 recoja en un apartado la advertencia prevista en la ley en su artículo 68.2, de que *“en caso de no renovación se entenderá caducada la inscripción”*, al tratarse de un efecto automático impuesto por la ley ante el incumplimiento de la obligación

asumida por las personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia de *“garantizar que la información proporcionada es completa, correcta y fidedigna y que se mantendrá actualizada de forma periódica, de conformidad con lo previsto en la Ley”* [artículo 69.1.c) de la Ley 10/2019].

Esta consideración es esencial.

El artículo 9 regula la suspensión de la inscripción que puede estar motivada por la imposición de una sanción, como contempla el apartado a) o como medida provisional, de acuerdo con el artículo 56 de la LPAC, adoptada en el marco de un procedimiento de cancelación de la inscripción.

En relación con la suspensión impuesta por sanción, el artículo 84.2 de la Ley 10/2019 prevé como sanciones por la comisión de una infracción muy grave, *“la retirada del documento de identificación y suspensión durante un período de un año y un día a cinco años de la inscripción en el Registro de Transparencia”* y, en el caso de comisión de infracción tipificada como grave, *“la retirada del documento de identificación y suspensión durante un período máximo de un año de la inscripción en el Registro de Transparencia”*.

Según el artículo 9.2, la suspensión de la inscripción se acordará por la dirección general competente en materia de Transparencia y deja sin efecto los derechos reconocidos en el artículo 69.2 de la Ley 10/2019, mientras dure la suspensión.

Debe tenerse en cuenta que, la posible suspensión de la inscripción por los motivos previstos en este precepto tiene encaje cuando se trata de una inscripción realizada por la Administración como finalización de un procedimiento en el que una persona o entidad interesada ha solicitado la inscripción en el Registro de Transparencia. Para este

supuesto, debería regularse en el artículo 9 el procedimiento en el que se garantizará el trámite de audiencia.

Ahora bien, si se considera que la inscripción es constitutiva por la presentación de la declaración responsable prevista en el artículo 7, debe tenerse en cuenta que el artículo 69 de la LPAC establece que *“la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o comunicación, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, la documentación que sea en su caso requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, o la comunicación, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar”*.

Esta consideración es esencial.

La cancelación de la inscripción se regula en el artículo 10 cuyo apartado 1 enumera las causas de cancelación de la inscripción. Las cuatro primeras causas hacen referencia a supuestos de cancelación a instancia de la persona o entidad inscrita. La última de ellas, prevista en el apartado e), contempla como causa de la cancelación *“la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de las informaciones requeridas en el anexo II de la Ley 10/2019, o su falta de renovación en el plazo previsto legalmente”*.

En relación con esta última causa, debe tenerse en cuenta que el artículo 68.2 de la Ley 10/2017, al referirse a la obligación de renovar cada dos años la información requerida para la inscripción por el anexo II, como acabamos de exponer, establece que *“en caso de no renovación se entenderá caducada la inscripción”*, lo que parece que se produce

automáticamente, porque la caducidad de un asiento registral hace referencia a las inscripciones que se extinguen por el transcurso del tiempo, de forma automática.

Sobre la causa de cancelación consistente en la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de las informaciones requeridas en el anexo II, debe tenerse en cuenta que, como se ha advertido anteriormente, el artículo 69 de la LPAC establece que *“la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información que se incorpore a una declaración responsable o comunicación, (...), determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar”*. De manera que el procedimiento regulado en el artículo 10.3 no tiene encaje legal, si se considera que la inscripción realizada por una declaración responsable es constitutiva. Si sería correcta la redacción en el supuesto de que se tratara de un procedimiento iniciado a solicitud del interesado que concluye por resolución de la Administración con la inscripción.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Se advierte que el artículo 12 utiliza una expresión *“grupo de interés”* que no utiliza la Ley 10/2019, que hace referencia a las categorías y subcategorías de las personas o entidades. Esta expresión sí ha sido empleada por la Comunidad Autónoma de Cataluña en el Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña.

El artículo 13, dentro del título III, relativo al Código ético, vuelve a reiterar la obligación de las personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid de aceptar de forma expresa y cumplir el Código ético recogido en el artículo 70 de la Ley

10/2019 y adaptar su actividad a las reglas de este, en términos muy similares al artículo 7.5, por lo que resulta innecesario.

El artículo 14 regula el contenido del Código ético con una definición poco afortunada (*“estándar común mínimo de todos los inscritos”*) que convendría modificar. El resto del precepto es copia literal del artículo 70 de la Ley 10/19, con la excepción del apartado e) que prevé como norma de conducta que introduce también las obligaciones derivadas del reglamento al decir: *“aceptar el compromiso y cumplir las medidas adoptadas en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley 10/2019, por este reglamento o por el Código ético”*.

El artículo 16, dentro del título IV titulado *“Sistema de control y verificación”*, regula las actuaciones de verificación que tienen por objeto controlar *“la veracidad de los datos aportados en las declaraciones responsables o en las comunicaciones”*. Si bien es cierto que el artículo 6 del proyecto de reglamento hace referencia a las *“solicitudes, declaraciones y comunicaciones”*, los artículos 7 y 8 exigen, tanto para la inscripción como para las actualizaciones y modificaciones de la inscripción, que se presente en el registro una declaración responsable, sin que haya determinado la presentación de comunicación alguna.

El apartado segundo regula el procedimiento de investigación para el supuesto de que se detectase un posible error u omisión y prevé que se *“dirigirá comunicación electrónica a la persona o entidad inscrita para su subsanación, aclaración o formulación de alegaciones”*. No parece adecuada la utilización del término *“subsanación”* porque esta procede para los procedimientos iniciados a instancia de parte mediante solicitud defectuosa (artículo 68 de la LPAC) y que concluyen con una resolución de la Administración, pero no en el supuesto de las declaraciones responsables y comunicaciones (artículo 69).

Para estos supuestos, como se ha indicado anteriormente, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 69 de la LPAC, ya citado.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 69 de la LPAC, si este procedimiento concluye con la comprobación de una *“inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de cualquier dato o información”* o con la falta de presentación ante la Administración competente de la declaración responsable, de la documentación requerida para acreditar el cumplimiento de lo declarado, el procedimiento debe concluir con la determinación de *“la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos”*.

En consecuencia, configurada la inscripción en el Registro de Transparencia como constitutiva por medio de una declaración responsable, el procedimiento regulado en el artículo 16.2 no resulta correcto, al contravenir lo dispuesto en el artículo 69 de la LPAC.

Sí podría considerarse correcto si el procedimiento de inscripción se inicia por solicitud del interesado y no por declaración responsable y finaliza por resolución de inscripción de la Administración.

Esta consideración es esencial.

El apartado 3 del artículo 16 establece que, si del procedimiento de investigación resultara algún incumplimiento de la Ley 10/2019, del reglamento o del Código ético, la dirección general competente en materia de Transparencia dictará resolución dando traslado al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid con petición motivada de inicio de procedimiento sancionador.

El artículo 16.3 prevé, en este caso, la incoación de un procedimiento sancionador, *“sin perjuicio de la cancelación de la inscripción que se pudiera adoptar”*. Si bien es cierto que el artículo 10,

antes examinado, prevé como causa de cancelación, la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, de las informaciones requeridas en el anexo II de la Ley 10/2019, o su falta de renovación en el plazo legalmente previsto, llama la atención que en el marco del procedimiento sancionador incoado se pueda imponer, según el artículo 84.2 las sanciones de *“retirada del documento de identificación y suspensión, durante un período de un año y un día a cinco años de la inscripción en el Registro de Transparencia”* para las infracciones muy graves y *“retirada del documento de identificación y suspensión durante un período máximo de un año de la inscripción en el Registro de Transparencia”*, para las infracciones graves y que, por la vía del artículo 10 se pueda proceder a la cancelación de la inscripción que supone la extinción definitiva de la inscripción.

Por otro lado, debe advertirse que el artículo 16.3 prevé la remisión al Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid del procedimiento para la incoación del procedimiento sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77.i) de la Ley 10/2019, sin que, a la fecha de emisión del presente dictamen, haya sido aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el Reglamento de Organización y Funcionamiento de este órgano, previsto en el artículo 73 de la Ley 10/2019.

La disposición transitoria primera de la Ley 10/2019 solo contiene previsiones, hasta la puesta en funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, en relación con las solicitudes de acceso a la información y las reclamaciones contra las resoluciones de denegación de acceso a la información, sin hacer mención a las funciones atribuidas a dicho consejo en materia de Participación.

Ello supone que, hasta que no se apruebe una Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación, no existe órgano competente para tramitar los procedimientos sancionadores.

Esta última observación sirve también para las funciones atribuidas en el artículo siguiente.

Así, el artículo 17 tiene por objeto la regulación del procedimiento de denuncia. De acuerdo con el artículo 71 de la Ley 10/2019, *“cualquier persona está legitimada para presentar una reclamación o denuncia fundamentada en hechos materiales, cuando tuviera conocimiento, aun indiciario, de que las personas o entidades comprendidas en este Capítulo incumplen las obligaciones establecidas o el Código ético”*.

Se observa que la redacción del artículo 17.1 no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 71 pues hace referencia a cualquier denuncia fundamentada en hechos materiales, *“cuando se aprecien indicios de incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley 10/2019, en el presente reglamento o en el Código ético”*.

El artículo 71 solo hace referencia a las reclamaciones y denuncias comprendidas *“en este capítulo”*, esto es, a las relativas a la materia de Registro de Transparencia y Código ético y no a cualesquiera otras infracciones en materia de Transparencia. Por razones de seguridad jurídica debe limitarse la denuncia a la materia de Registro de Transparencia y Código ético, pues no está prevista en la Ley la posibilidad de denuncia más que en esta materia.

Esta consideración es esencial.

En los apartados 3,4 y 5 del artículo 17 se regula el procedimiento de investigación, una vez presentada la denuncia, cuya tramitación se otorga a la dirección general competente en materia de Transparencia, lo

cual resulta contrario al artículo 77.h) de la Ley 10/2020 que atribuye al Consejo de Transparencia y Participación, *“la resolución e investigación de las reclamaciones o denuncias establecidas en el título IV, cuando no den lugar a un expediente sancionador”*.

Dado que la competencia para investigar las reclamaciones y denuncias corresponde al Consejo de Transparencia y Participación, y no se ha aprobado su Reglamento de Organización y Funcionamiento, no procede regular en este artículo el procedimiento de investigación de estas denuncias ni que se atribuya la competencia para su tramitación a otro órgano distinto.

Esta consideración es esencial.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto debe ajustarse a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, al que se remite expresamente el Acuerdo de 15 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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.

Por ello, efectuaremos algunas observaciones, sin perjuicio de otras que ya 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 citadas Directrices prevé que, como regla general, deberá restringirse lo máximo posible. Se observa que se utilizan indistintamente las mayúsculas y las minúsculas a lo largo de todo el texto para referirse al Registro de Transparencia, al Código ético y al

Fichero de participación, por lo que debe unificarse el criterio de su uso, empleando la misma redacción para todo el texto.

La directriz 80 establece que la primera cita de una disposición debe realizarse de forma completa, pero en las demás ocasiones puede abreviarse señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha. El proyecto cita de forma completa en su artículo 3 “...conforme al artículo 65 de la Ley 10/2019, 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid...”, cuando en artículos precedentes se ha hecho de forma abreviada como “Ley 10/2019, 10 de abril”. Por ello, debe revisarse todo el texto para atender a esta recomendación.

En el párrafo vigésimo sexto de la parte expositiva que se refiere a la disposición final única, se señala como fecha de entrada en vigor del decreto “*el día siguiente a su publicación en el...*”. Por lo que ha de redactarse utilizando la fórmula contenida en la directriz 43.

La disposición final relativa a la entrada en vigor debe redactarse conforme a la directriz 43.

Así mismo, debe revisarse la redacción de preceptos como la disposición adicional cuarta “*de la lista de distribución que se puedan (sic) crear...*”; el artículo 5.3 “*deben de asumir*” eliminándose la preposición; el 9.2 “*que se acordará por la por la (sic) dirección...*”; en el 16.2 falta la palabra “se” precediendo al “*acordará el inicio...*”.

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, algunas de ellas de 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 Transparencia de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento”*.

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

Madrid, a 28 de julio de 2020

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 330/20

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

C/ Pontejos nº 3 - 28012 Madrid