



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 8 6 / 2 0 1 6

(Pleno)

La Laguna, a 17 de marzo de 2016.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden por el que se regula la Organización y Funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información pública (EXP. 34/2016 PO)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Solicitud del dictamen.

El objeto del presente dictamen, solicitado el 11 de febrero de 2016 por el Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, recae sobre el Proyecto de Orden (PO) de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información pública.

El dictamen solicitado es preceptivo, correspondiendo al Consejo Consultivo de Canarias emitirlo, estando legitimado la Presidencia del Gobierno para solicitarlo, a tenor de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), ya que, de acuerdo con el art. 11.1.B.b) LCCC, el Consejo Consultivo de Canarias dictaminará preceptivamente los "(p)royectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea", constituyendo el Proyecto de Orden que nos ocupa el reglamento de ejecución que contempla el art. 11 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información pública (LTAIP), en relación con la disposición adicional segunda (procedimientos telemáticos para la resolución de solicitudes de información pública) de la misma ley.

* Ponente: Sr. Lazcano Acedo.

2. Acerca de la tramitación del Proyecto de Orden.

En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Orden se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación, constando en el expediente la siguiente documentación:

- Informe justificativo del Proyecto de Orden (norma vigésimo octava del Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno, y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura que establece la aplicación de las normas previstas para las iniciativas reglamentarias de las que entienda el Gobierno contenidas en las normas vigésimo séptima y punto 1 de la norma vigésimo sexta del mencionado Decreto, aplicadas a las iniciativas reglamentarias de los Departamentos). Fue emitido por la Dirección General de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Juventud, con fecha 20 de marzo de 2015. Dicho informe contiene, asimismo, el de impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); la memoria económica (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno) y el informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias). Asimismo, consta memoria económica complementaria, emitida el 23 de abril de 2015, a solicitud de la Oficina Presupuestaria.

- Informe de la Inspección General de Servicios, que se emite el 31 de marzo de 2015, con carácter facultativo, ya que si bien se solicitó como preceptivo, en virtud del art. 66.c) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, aprobado por Decreto 331/2011, de 22 de diciembre, no resulta preceptivo tal informe respecto del Proyecto de Orden que nos ocupa.

- Informes de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias, modificado por Decreto 234/1998], emitidos el 24 de marzo de 2015, en el que se solicita la emisión de memoria económica complementaria, el 29 de abril de 2015 y el 16 de junio de 2015.

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda], emitido el 14 de julio de 2015.

- Observaciones de los distintos Departamentos (Consejerías de Agricultura, Ganadería Pesca y Aguas; de Presidencia del Gobierno; de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda; y de Economía, Hacienda y Seguridad), aunque este trámite de consulta no es esencial a tenor de lo establecido en la norma vigésimo quinta del Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, pues se trata de un Proyecto de Orden departamental y no de una propuesta normativa legislativa ni reglamentaria del Gobierno.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno, de 18 de diciembre de 2015 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones se han aceptado parcialmente según el informe emitido al respecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería autora de la iniciativa, el 3 de febrero de 2016, que remite el Proyecto de Orden al informe del Servicio Jurídico.

Tal como figura en la documentación remitida a este Consejo el 24 de febrero de 2016 por la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, e incorporada al expediente, el texto definitivo del Proyecto de Orden sobre el que debe recaer el pronunciamiento de este Consejo es la versión de 27 de enero de 2016.

II

1. Objeto y justificación de la norma proyectada.

El art. 11 LTAIP, con la rúbrica de "El Registro de solicitudes de acceso", dispone:

"1. Se crea el Registro de solicitudes de acceso a la información pública en el que se inscribirán las solicitudes que se presenten, haciendo constar los siguientes datos:

a) La fecha de presentación de la solicitud.

b) El nombre de la persona solicitante.

c) La información solicitada.

d) El tiempo en que se atendió la solicitud y, en caso de que la respuesta se haya realizado fuera del plazo, las razones que motivaron la demora.

e) El tipo de respuesta que dio a la solicitud y, en caso de denegación, los motivos de la misma.

f) 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.

3. La organización y funcionamiento del Registro se ajustarán a las normas que se aprueben por el titular del departamento competente en materia de información pública”.

La citada ley, salvo el Título II, entró en vigor el día siguiente de su publicación en el BOC (10 de enero de 2015), por lo que, en cumplimiento de la previsión del citado artículo, resulta adecuado establecer las normas de organización y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información pública, objeto del Proyecto de Orden que se dictamina.

Con tal finalidad, el informe justificativo del Proyecto de Orden dispone:

“Con la regulación de la organización y funcionamiento del registro creado por la Ley, se trata de contar y poner en funcionamiento un instrumento de orden interno que permita y facilite distintas actividades administrativas en orden a asegurar la ejecución de la Ley de transparencia y de acceso a la información pública, como son, entre otros:

- El seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública.
- El control del cumplimiento de la obligación de resolver las mismas dentro de los plazos establecidos.
- La exactitud de los datos reales que deben incluirse en el Informe anual sobre el cumplimiento de la ley de Transparencia.
- El conocimiento de la información solicitada con mayor frecuencia por la ciudadanía, la cual, de acuerdo con la Ley de Transparencia, deberá incluirse en la información sujeta a la publicidad activa, esto es, en la información que debe hacerse pública en el Portal de Transparencia sin mediar una previa solicitud.
- El incremento de la publicidad y transparencia, puesto que posibilita el seguimiento por parte de los interesados, el acceso a la ciudadanía para conocer la información solicitada, la información a la que se ha dado acceso y el cumplimiento de los plazos para resolver las solicitudes”.

Así, el Proyecto de Orden, respecto del proceso de anotación e inscripción en el Registro de solicitudes de acceso a la información pública, diferencia la incorporación material de los datos al Registro en cada fase de tramitación de las verificaciones y validaciones efectuadas por las Unidades Responsables de Información Pública (URIP) en cumplimiento de lo establecido en los apartados b) y f) del art. 10 LTAIP, donde se preceptúa como funciones de tales Unidades el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes y la correspondiente inscripción de las solicitudes de acceso.

2. Estructura y contenido del Proyecto de Orden.

Por lo que se refiere a la estructura y contenido del Proyecto de Orden, este se estructura de la siguiente manera:

- Una introducción a modo de preámbulo, en la que se define el objeto y justificación de la norma.

- Su parte dispositiva se compone de 14 artículos, que se distribuyen en tres capítulos:

- El Capítulo I, rubricado "Disposiciones Generales", que incluye los arts. 1 al 5, en los que se regula el objeto (art. 1); el carácter y adscripción del Registro (art. 2); la gestión informática del Registro y el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso (art. 3); el acceso a los datos del Registro (art. 4); y la protección de datos de carácter personal (art. 5).

- El Capítulo II, que lleva por título "Organización del Registro", está constituido por el art. 6, en el que se estructura el Registro en áreas temáticas de información.

- El Capítulo III, epigrafiado "Funcionamiento del Registro", compuesto por los arts. 7 al 14, en los que se regulan las solicitudes que deben inscribirse (art. 7); los órganos y unidades competentes (art. 8); los datos de las solicitudes a inscribir en el Registro en el momento de su presentación (art. 9); la incorporación de datos de las solicitudes a la aplicación informática del Registro en el momento de su presentación (art. 10); la inscripción de las solicitudes en el Registro en el momento de su presentación (art. 11); la incorporación e inscripción de datos relativos a la tramitación de las solicitudes (art. 12); la incorporación e inscripción de datos relativos a la resolución de las solicitudes (art. 13); y la incorporación e inscripción de datos relativos a las reclamaciones y recursos (art. 14).

La parte final de la norma proyectada viene dada por:

- Una disposición transitoria, en la que se establece que las solicitudes de acceso a la información pública presentadas conforme a lo establecido en la Ley de Transparencia con anterioridad a la entrada en funcionamiento del Registro deberán inscribirse en el mismo, estableciendo el plazo de seis meses desde su puesta en funcionamiento.

- Una disposición adicional, que prevé que los datos de carácter personal derivados de la inscripción en el Registro de solicitudes de acceso a la información

pública quedarán integrados en el fichero de datos de carácter personal que se apruebe.

- Tres disposiciones finales, relativas a la puesta en funcionamiento del Registro (primera); a la autorización para el desarrollo y ejecución de la norma (segunda); y a su entrada en vigor, el día siguiente al de su publicación en el BOC (tercera).

III

Marco normativo en el que se inserta la norma proyectada y competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para dictarla.

En el Dictamen 238/2014, de 24 de junio, emitido por este Consejo Consultivo en relación con el Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se hacía referencia, en primer término, al contexto normativo básico en el que se insertaba aquel proyecto, que concluiría con la promulgación de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo art. 11, en relación con su disposición final segunda, viene a ser reglamento de ejecución el Proyecto de Orden que nos ocupa.

Por ello, resulta procedente transcribir lo señalado en el mencionado dictamen:

“El Proyecto de Ley de Transparencia y de Acceso a la Información Pública (PL) supone el desarrollo legislativo autonómico de la legislación básica contenida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LT). Esta Ley, según su disposición final octava, salvo los preceptos que se exceptúan, se dicta con la cobertura de los títulos competenciales estatales de las reglas 1ª, 13ª y 18ª del art. 149.1 de la Constitución.

La regla 1ª atribuye al Estado central la competencia para regular 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.

La LT regula el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, el cual es un presupuesto del derecho de los ciudadanos para poder participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 de la Constitución. Regula también el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos reconocido en el art. 105, b) de la Constitución y que tiene un ámbito más restringido que el primer derecho mencionado, el cual alcanza a todo tipo de información pública, mientras que el segundo sólo concierne a la que esté contenida en archivos y registros. La LT también regula las limitaciones que a ambos derechos impone la protección de los derechos al honor y a la intimidad de las personas, la seguridad y defensa del Estado y la averiguación de los delitos [arts. 18.1 y 105.b) CE].

En garantía del ejercicio en condiciones de igualdad de estos derechos los arts. 23 y 24 y la disposición adicional cuarta LT regulan un recurso potestativo y previo frente a los actos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información pública. Estos preceptos encuentran su cobertura en el título competencial *ex art. 149.1.1ª de la Constitución*”.

En cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para dictar la norma proyectada, ya se indicaba en el mismo dictamen que esta Comunidad Autónoma ostenta competencia suficiente en virtud de lo previsto en el art. 30.1 de su Estatuto de Autonomía (EAC), que le atribuye competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, así como en el art. 32, apartados 6 y 14 EAC, que le otorgan el desarrollo legislativo y ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y de los entes públicos dependientes de ella y en materia de normas de procedimiento administrativo, respectivamente. Asimismo, el art. 5 EAC, además de reconocer a los ciudadanos de Canarias como titulares de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, establece que los poderes públicos canarios asumen, en el marco de sus competencias, entre otros principios rectores de su política, la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y los grupos en que se integran.

Por otra parte, la competencia autonómica para la creación del Registro y para la regulación de su organización y funcionamiento deriva de las propias competencias asumidas, en la medida en que, como reconoció el Tribunal Constitucional (STC 157/1985, de 15 de noviembre), las Comunidades Autónomas pueden crear Registros administrativos de carácter interno para facilitar el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden.

IV

1. Observaciones al articulado.

Artículo 10.2.

Si bien tal previsión es trasunto de lo regulado en el art. 19.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de carácter básico, sería adecuado incorporar a este art. 10.2 el deber de informar al solicitante de la remisión de su solicitud al órgano competente para su

resolución, como por otra parte dispone tanto el precepto citado como el art. 44 LTAIP.

Artículo 11.2.

Tal y como ha indicado el Servicio Jurídico en su informe, no resulta procedente que se inscriba en el Registro la terminación por falta de competencia, pues la falta de competencia no da lugar a la terminación del procedimiento sino a la remisión al órgano competente, tal y como se prevé en el art. 44 LTAIP, debiendo inscribirse esta circunstancia con los efectos previstos en el citado art. 44.

Ello es coherente con lo previsto en el art. 13.1.c).II) PO, "Terminación por falta de competencia (...)".

Artículo 13.

Sin perjuicio de la observación formal relativa a la conveniencia de unificar el criterio del uso de numerales romanos o arábigos en los datos que han de incorporarse a la aplicación informática (en cuanto al sentido de la resolución y las tasas), se formulan las siguientes observaciones:

Por un lado, debe incorporarse en el apartado 1.c).III), como se hace en otros supuestos, el motivo de la inadmisión de la solicitud, siendo cualquiera de los previstos en el art. 43.1 LTAIP, donde, como resulta preceptivo dado el art. 18, básico, de la Ley 19/2013, se impone el deber de motivar la inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública.

Por otro lado, cuando el sentido de la resolución sea la concesión de acceso [apartado 1.c).IV)], debe añadirse el dato relativo al modo de acceso concedido de entre los establecidos en el art. 9 LTAIP: presencial, por internet o por vía telefónica.

Finalmente, y puesto que el acceso a la información es gratuito -a tenor de los arts. 6.e) y 50 LTAIP, en coherencia con lo establecido en el art. 22.4 de la Ley 19/2013- en relación con las tasas sería procedente añadir "en su caso", ya que las tasas no afectan al propio acceso a la información, sino a otros conceptos, lo que después se concretará en el "concepto" [art. 13.1.f).1) PO] (expedición de copias o transposición a formato diferente al original).

Artículo 14.1.

Puesto que el apartado 2 de este artículo hace referencia a la validación e inscripción de los datos previstos en el apartado anterior una vez verificados -a medida "que se vayan incorporando"- resultaría preciso incorporar a la aplicación

informática no solo los datos de la existencia de reclamación ante el Comisionado de Transparencia e Acceso a la Información Pública o de recurso contencioso-administrativo, sino, además, el sentido de las resolución del Comisionado y del fallo judicial, en su caso, desde que tal información se conozca.

2. Por último, con carácter general, se observan algunas erratas y defectos de redacción en el texto de la norma proyectada, cuya revisión general, por razones de técnica normativa, se deberían revisar.

Así, en la introducción y la rúbrica de los arts. 2, 3 y 4 del Proyecto de Orden, no se ha incorporado la corrección formal, acogida de las realizadas por el Servicio Jurídico, consistente en la unificación de criterio del uso de mayúsculas o minúsculas en el término "Registro", habiéndose optado en el texto por el uso de la mayúscula, debiendo, pues, hacerse esta corrección igualmente en la introducción del Proyecto de Orden y en la rúbrica de los señalados artículos. En el art. 14 PO se debería expresar "procederá a validar los mismos y a su inscripción en el Registro".

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Orden por la que se regula la organización y funcionamiento del Registro de solicitudes de acceso a la información pública se ajusta a los parámetros normativos que le son de aplicación, si bien se realizan observaciones en el Fundamento IV.