



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de enero de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Orden por la que se regula el Registro de solicitudes de acceso a la información pública (EXP. 521/2020 PO)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. Mediante escrito de 26 de noviembre de 2020, con registro de entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo de lo establecido en los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley territorial 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita dictamen sobre el Proyecto de Orden (PO) de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad por la que se regula el Registro de solicitudes de acceso a la información pública.

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

La preceptividad del presente Dictamen viene predeterminada por lo establecido en los ya citados arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, ya que, de acuerdo con el art. 11.1.B.b) LCCC, el Consejo Consultivo de Canarias dictaminará preceptivamente sobre los «*proyectos 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

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

segunda (procedimientos telemáticos para la resolución de solicitudes de información pública) de la misma Ley.

2. El presente Proyecto de Orden, de ser aprobado, derogará -sustituyéndola- la Orden de 16 de junio de 2016, del Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, por la que se regula la organización y funcionamiento del registro de solicitudes de acceso a la información pública, sobre cuyo proyecto este Consejo emitió el Dictamen 86/2016, de 17 de marzo.

II

Procedimiento de elaboración y 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, en particular lo establecido en los arts. 127 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los arts. 44 y 45 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de la iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante Decreto 15/2016).

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria de 15 de junio de 2020, y su informe complementario de 23 de septiembre, suscritos por la Directora General de Transparencia y Participación Ciudadana del Gobierno de Canarias, de conformidad con lo que se establece en la Normas Octava, apartado 1, y Novena, del Decreto 15/2016.

Este informe recoge, a su vez, los siguientes aspectos e informes:

Justificación y análisis de la iniciativa.

Memoria económica, en la que se manifiesta la ausencia de impacto económico, financiero, presupuestario o fiscal, salvo en lo relativo a los gastos de mantenimiento de la aplicación presupuestaria correspondiente, que se atenderán con los créditos asignados para gastos corrientes a la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.

Informe de impacto por razón de género, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre mujeres y hombres, así

como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017. en la que se concluye que la norma propuesta no es pertinente al género.

Informe sobre el impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el 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.

Informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia, previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Informe sobre impacto en la familia, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

- Reparto a todos los departamentos para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones que se ha fundamentado en la norma tercera, apartado 1, letra e) del Decreto 15/2016, si bien ésta resulta de aplicación para el supuesto de iniciativas normativas con rango de ley y no para aquellas en las que, como es el caso, se ejercita la potestad reglamentaria de los Consejeros prevista en el art. 32, letra c) de la citada Ley 1/1983, de 14 de abril. A las Órdenes departamentales de carácter normativo les resulta de aplicación la norma undécima del Decreto 15/2016, que dispone expresamente que solo sean las normas décima y el punto 1 de la norma novena las que les resulten de aplicación.

No obstante, por parte de distintos Departamentos se ha dado cumplimiento al citado trámite, cuyas observaciones han sido objeto de valoración en Informe de la Dirección General de Transparencia y Participación ciudadana de 1 de octubre de 2020.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad [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].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto [art. 24.2 a) el Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- Informe de la unidad de igualdad de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (directriz sexta) de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo de Gobierno de fecha 26 de junio de 2017.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

- Por último, en el presente procedimiento no se ha dado cumplimiento a los trámites de consulta previa y de información y participación ciudadana, lo que se encuentra debidamente justificado en el expediente por tratarse de una medida de orden interno, conforme establece el art. 133.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

III

Competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre la materia objeto de la Orden.

La Comunidad Autónoma de Canarias posee plenas competencias para regular la materia objeto de la Orden, en virtud de lo establecido en los arts. 32.d), 37.3, 104 y 106 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC).

Así, el art. 32.d) establece la obligación de las administraciones públicas canarias de garantizar el derecho de sus ciudadanos al *«acceso a la información pública, archivos y registros de las instituciones, órganos y organismos públicos canarios, en los términos previstos en la Constitución y en las leyes»*; y, por su parte, el art. 37.3 proclama como uno de los principios rectores de la política de los poderes públicos canarios *«la transparencia de su actividad y el buen Gobierno de en la gestión pública»*.

En lo que estrictamente se refiere al título competencial, el art. 104, relativo a la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, dispone que *«corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su*

Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución». Competencia que incluye, en todo caso, «la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

Asimismo, el art. 106.1 y 2.a) EAC establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias, con respeto a lo dispuesto en el art. 149.1.18.^a de la Constitución, el ejercicio de sus competencias en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento administrativo común.

Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto a la materia de la presente Orden, si bien con fundamento en el texto estatutario anterior a la L.O. 1/2018, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Consejo Consultivo tanto en el Dictamen 238/2014, de 24 de junio, emitido en relación con el Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como en el 86/2016, de 17 de marzo, sobre la Orden de 16 de junio de 2016 que será sustituida por la presente. Decíamos en este último dictamen:

«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 1^a, 13^a y 18^a del art. 149.1 de la Constitución.

La regla 1^a 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».

En definitiva, el Bloque Constitucional, constituido por la CE y el EAC, da cobertura suficiente en la materia para dictar la norma que se pretende.

IV

Objeto, justificación y estructura de la norma proyectada.

1. 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».

Como se dijo, tanto en el informe de la iniciativa como en el Preámbulo de la norma proyectada se expone que en desarrollo del art. 11 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, se dictó la Orden de 16 de junio de 2016, del Consejero de Presidencia, Justicia e Igualdad, por la que se regula la organización y el funcionamiento del registro de solicitudes de acceso a la información pública, y que el tiempo transcurrido desde la puesta en funcionamiento del Registro y la experiencia adquirida en su aplicación aconseja la aprobación de la presente Orden, que regula únicamente lo que son los asientos propios de un registro administrativo y se procede a su simplificación de tal manera que se minimizan las cargas administrativas. Así, se precisan y simplifican los datos que deben inscribirse en el Registro, partiendo de los legalmente establecidos, y se realiza su incorporación de forma normalizada, lo que facilitará su explotación en datos abiertos.

Asimismo, se determina que la incorporación material de los datos a la aplicación informática del registro la cumplimenta el órgano en el que obra la información solicitada y sea competente para resolver la solicitud presentada, mientras que la inscripción la realizan las unidades responsables de la información pública (URIP), en la medida en que el art. 10 de la Ley de transparencia y de acceso a la información pública, les atribuye dicha función, así como la del seguimiento y

control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información y, en su caso, de las reclamaciones que se interpongan.

Por último, dado que este Registro administrativo se regula a través de una norma, le es de aplicación el Acuerdo del Gobierno de Canarias, de 26 de junio de 2017, por el que se establecen las directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, por lo que se incorpora en el texto de la Orden que la recopilación de los datos referidos a personas que hacen las solicitudes de acceso se haga desagregada por sexo, para poder disponer de una fuente de información útil de las desigualdades entre hombres y mujeres para futuras intervenciones realizadas por el Gobierno de Canarias, por lo que se incluye en el registro la variable sexo y fecha de nacimiento.

2. 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.

- La parte dispositiva se compone de 5 artículos que regulan el objeto (art. 1); el carácter y adscripción del Registro (art. 2); el acceso a los datos del Registro (art. 3); los asientos del Registro (art. 4); y la incorporación de datos al Registro (art. 5).

- La parte final de la norma proyectada contiene tres disposiciones adicionales. La primera relativa al tratamiento de datos de carácter personal, la segunda a la gestión informática del Registro de Solicitudes, mientras que la tercera se refiere a la autorización para el desarrollo y ejecución de la norma; y una disposición derogatoria y una final, que dispone la entrada en vigor de la norma al día siguiente al de su publicación en el BOC.

V

Observaciones al Proyecto de Orden.

1. Al «*Título*» de la Orden. Dado que el art. 11 LTAIP por el que se crea el registro de solicitudes de acceso a la información pública se refiere, en su apartado 1.f), y también en el apartado 3, a «*reglamento de organización y funcionamiento*», es así como debería denominarse la presente Orden; que es, por otra parte, como se denomina la Orden de 16 de junio de 2016, a la cual sustituye.

2. **Al Artículo 3. Acceso a los datos del Registro.** Pese a que el Registro contiene tres tipos de datos, los relativos a la solicitud, los de la resolución adoptada y los de las impugnaciones, si las hubiera, el apartado 2 de este precepto únicamente da acceso electrónico a través de aplicación del Registro, en el Portal de Transparencia, a los dos primeros, sin que se motive por qué no debe darse acceso también a los datos relacionados con las impugnaciones, si las hubiere.

3. **A la Disposición adicional tercera. Desarrollo y ejecución.** Mediante actos, que es lo que permite dictar esta disposición, no se desarrollan normas, únicamente se ejecutan, de ahí que se deba eliminar cualquier referencia al término desarrollo - que es propio de normas de rango inferior de la que se desarrolla-, tanto en el título como en el contenido de la disposición comentada.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Orden por la que se regula el Registro de Solicitudes de Acceso a la Información Pública se ajusta a los parámetros normativos que le son de aplicación.