



DOCUMENTO PARA EL TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA DE TRANSPARENCIA DE LA CIUDAD DE MADRID.

Con el fin de mejorar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133 de la ley 39/2015 de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, esta consulta previa tiene por objeto recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- Los objetivos de la norma.
- Las alternativas regulatorias.

1. Antecedentes.

La ley 19/2013 de 9 de diciembre de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno establece el marco jurídico básico en materia de transparencia y buen gobierno.

Tal y como se pone de manifiesto en su exposición de motivos esta ley tiene un triple alcance:

- incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–,
- reconocer y garantizar el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo–



- y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

En desarrollo de dicha norma básica estatal, y en desarrollo del ámbito competencial propio, el Ayuntamiento de Madrid aprobó, por Acuerdo del Pleno de 27 de julio de 2016, la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.

En el preámbulo de la Ordenanza se expone que *“la habilitación competencial para la aprobación de esta ordenanza viene dada directamente por las normas básicas reguladoras de la transparencia y la reutilización de la información del sector público, con expreso reconocimiento en ámbitos concretos como el que efectúa el artículo 5.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuando consiente la existencia de otras disposiciones específicas diferentes a las autonómicas, que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad activa, o el mandato general de adaptación a las obligaciones derivadas de la norma que contempla la disposición final novena”*.

La Ordenanza consta de 54 artículos, distribuidos en nueve capítulos, quince disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales.

El capítulo III, denominado Publicidad activa enumera la información que deberá ser incluida en el Portal de Gobierno Abierto indicando en su preámbulo que *“La información que en estos preceptos se relaciona supera sensiblemente los mínimos exigidos por la normativa estatal, en concreto, en aquellos ámbitos sectoriales en los que la actividad municipal tiene un peso específico derivado de las competencias locales. Cuanto mayor sea el esfuerzo en la publicación proactiva de la información, menor será, razonablemente, el volumen de solicitudes de acceso”*.

La Ordenanza parte de la convicción, especialmente reflejada en ciertos ámbitos, de que una amplia difusión de la información pública contribuye a incrementar la competitividad, a asegurar una mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública y a facilitar una mejor comprensión de la misma por parte del ciudadano.



El derecho de acceso a la información pública, como vertiente pasiva de la transparencia, tiene su regulación en el Capítulo IV de la Ordenanza, estableciendo dos cauces posibles de acceso a la información pública.

Por su parte, el capítulo V de la Ordenanza incorpora las precisiones necesarias para adaptar la normativa básica sobre reutilización y el Capítulo VI lleva a cabo la regulación del Registro de aquellos lobbies cuya actividad va dirigida a participar e influir en la elaboración de la normativa municipal o en el desarrollo de la políticas públicas.

Finalmente el Capítulo VII de la Ordenanza recoge los deberes de los titulares de los órganos competentes en materia de transparencia y el Capítulo VIII el régimen sancionador aplicable en materia de transparencia.

La regulación de la Ordenanza, se ha visto sin embargo afectada por la aprobación de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (LCM) con entrada en vigor el día 1 de enero de 2020 según su Disposición Final Tercera.

Dicha ley desarrolla en el ordenamiento autonómico, los instrumentos necesarios para la transparencia administrativa, en el convencimiento de que la misma resulta imprescindible para un mejor servicio a la sociedad y garantiza un mejor conocimiento por parte de la ciudadanía tanto de la actividad pública como de los procedimientos de toma de decisiones.

La Ley 10/2019 se dicta en el ejercicio de las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en materia de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (artículo 26.1.1 de su Estatuto de Autonomía), en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (artículo 26.1.3 del Estatuto) y en el ejercicio de sus competencias para el desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de régimen local.

La Ley resulta de aplicación a las entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid en los términos previstos su Disposición Adicional Octava (artículo 2.1.f) de la LCM), disposición que ordena la aplicación de la Ley a las entidades locales en todo aquello que no afecte a su autonomía local constitucionalmente reconocida.



De acuerdo con ello, en materia de publicidad activa, la Ley parte de los mínimos establecidos por la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estableciendo una regulación mucho más pormenorizada y detallada de la información que deberá ser objeto de publicidad activa.

La Ley de la Comunidad de Madrid configura también el portal de transparencia como cauce único de acceso a la información pública existente en los diferentes portales, sedes electrónicas o sitios web de la entidad, cuyos enlaces deben estar disponibles en el Portal de Transparencia. El portal opera por tanto como un contenedor que enlazará toda la información a suministrar, ya sea mediante alojamiento de la información en él o mediante enlaces electrónicos a su ubicación, permitiendo a cualquier usuario el acceso libre y gratuito a toda la información pública. Dicho Portal debe proporcionar además la información de un modo ordenado con un catálogo indexado al menos por sujetos obligados y tipo de información clasificada según la Ley.

En materia de acceso a información pública, el Título III de la Ley regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública estableciendo plazos diferentes que los que recoge la Ley 19/2013. Así se establece un plazo de resolución de las solicitudes de acceso a la información pública de veinte días. Se recoge también un plazo de cinco días para inadmitir a trámite las solicitudes de acceso que incurran en causa de inadmisión, debiendo notificarse las mismas lo antes posible y en todo caso en el plazo máximo de cinco días hábiles desde su recepción por el órgano competente para resolver. De la misma forma, cuando la solicitud se refiera a información que no obre en poder del órgano al que se dirige, se establece un plazo de cinco días para su remisión al órgano competente, informando de esta circunstancia al solicitante.

Como novedad importante, la Ley de la Comunidad de Madrid introduce la regulación de dos Registros, el Registro de Solicitudes y Reclamaciones (Capítulo I del Título III) y el Registro de Transparencia (Capítulo II del Título IV).

En la regulación de este último Registro, se determina específicamente su objeto, qué actividades se consideran que pueden influir directa o



indirectamente en la elaboración de normas o políticas públicas, se regulan las personas y entidades que deben inscribirse en el Registro y se recogen los derechos y obligaciones de las mismas.

Por último, la Ley de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid recoge el régimen jurídico de las infracciones y sanciones en materia de transparencia.

2.- Problemas que pretende solucionar esta iniciativa

Con la modificación de la Ordenanza se pretende adaptar la misma al nuevo marco jurídico de aplicación, constituido no solamente por la normativa básica estatal integrada por la 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sino también por la Ley 10/2019, de 10 de abril de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Esta modificación pretende como objetivo fundamental incrementar la seguridad jurídica y la transparencia tanto de la información que debe ser objeto de publicidad activa como de la regulación que debe aplicarse en el procedimiento de acceso a la información pública, todo ello en cumplimiento del principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la CE y en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se pretende por tanto precisar las obligaciones en materia de publicidad activa, precisar procedimientos y conceptos y asegurar una aplicación uniforme de la Ordenanza por los sujetos obligados evitando dudas e incertidumbres jurídicas en su aplicación, todo ello en aras de garantizar una mayor transparencia en la actuación de la Administración Pública.

3.- Objeto de la modificación.

El objeto principal de la modificación es la adaptación del texto municipal a la regulación de la normativa autonómica.

Entre las novedades incluidas en Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, cabe destacar las siguientes:

- En materia de publicidad activa, partiendo de los mínimos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de



transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley “hace una relación pormenorizada de los distintos extremos que deben darse a conocer a todas las personas sin necesidad de una solicitud previa y sin perjuicio de que los mismos se amplíen en función de las demandas ciudadanas o de su relevancia y utilidad para las personas, la sociedad y la actividad económica”. En base a ello, la Ley de la Comunidad de Madrid, partiendo de los mínimos señalados en la legislación básica estatal, introduce una regulación mucho más detallada de la información que debe ser objeto de publicidad activa en materia de información institucional, organizativa, de altos cargos, personal directivo y eventual, empleo y retribuciones, en materia económica y presupuestaria y en materia jurídica. Especialmente relevante es la introducción de nuevos contenidos que deben ser objeto de publicidad en materia de servicios a los ciudadanos y procedimientos, en materia de concesión de servicios y de obras públicas. Se incrementan también los contenidos que deben ser objeto de publicidad activa en materia de contratación y patrimonio. Se pretende por tanto con la modificación incorporar las nuevas obligaciones en materia de publicidad activa, sin reducir los contenidos ya asumidos por la Ordenanza.

- En la regulación del derecho de acceso a la información pública, tal como se expone en el preámbulo, “se reduce el plazo para resolver, fijando con carácter general 20 días desde su recepción, y, en los supuestos de inadmisión de solicitudes, se adoptarán y notificarán lo antes posible, y en todo caso, en el plazo máximo de 5 días hábiles desde su recepción por el órgano competente para resolver. Ello exige adaptar la regulación del procedimiento de acceso a la información pública recogido en la Ordenanza a los nuevos plazos establecidos en la legislación autonómica.
- De la misma forma, se pretende incorporar en la Ordenanza la regulación del Registro de Solicitudes y Reclamaciones que se crea por la Ley de la Comunidad de Madrid.



- En cuanto al Registro de Lobbies se pretende adecuar su contenido a la regulación que se recoge en la LCM para el Registro de Transparencia.
- Finalmente, se pretende revisar el régimen sancionador establecido en la Ordenanza para adaptarlo en la medida necesaria al régimen de Infracciones y sanciones que en materia de transparencia establece la Ley de la Comunidad de Madrid.

4.-Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Siendo la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, una ley de aplicación a las entidades locales que integran la Administración local en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento deberá aplicar la misma a fecha 1 de enero de 2020. Por tanto, la ley resulta de aplicación con independencia de la modificación de la Ordenanza.

La alternativa no regulatoria, basada en la aplicación de la Ley de Transparencia de la Comunidad de Madrid junto con la Ordenanza vigente generaría una gran inseguridad jurídica en la aplicación de ambas normas. De esta forma, en materia de publicidad activa, la falta de modificación de la Ordenanza obligaría al ciudadano a extraer de la Ley y de la Ordenanza la información que debería ser objeto de publicidad activa.

Más problemática sería todavía la aplicación del procedimiento de información pública, sometida a plazos diferentes.

Por último, la posible colisión del régimen sancionador de la Ordenanza con el previsto en la Ley de la Comunidad de Madrid haría imposible su aplicación. Todo ello hace necesaria la modificación de la Ordenanza en aras de una mayor transparencia y seguridad jurídica para el ciudadano.

Por tanto, por las razones expuestas, se propone como única solución la modificación de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid.

5.-Necesidad y oportunidad de la aprobación.



Con la aprobación de la modificación de esta ordenanza se pretende cumplir con el principio de seguridad jurídica, adaptando la Ordenanza a lo dispuesto en la 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

Madrid, a 3 de diciembre de 2019
LA DELEGADA DEL ÁREA DE GOBIERNO
DE VICEALCALDÍA

Begoña Villacís Sánchez