



II. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DEL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA



II. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DEL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA

A. Medios personales y materiales

El art. 15 LTPCyL dispone que el Comisionado y la Comisión de Transparencia contarán para el desarrollo de las funciones atribuidas con los medios materiales y personales asignados a la institución del Procurador del Común, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 34 LPCyL. Por su parte la disp. adic. segunda LTPCyL, además de reiterar la obligación del Procurador del Común de atender el ejercicio de las funciones del Comisionado y de la Comisión de Transparencia con «los medios materiales asignados y con el personal actualmente existente», establece la prohibición expresa de que esta nueva asunción de competencias implique un incremento de gasto.

Esta previsión nos remite directamente a la que fue, sin duda, una de las razones principales por las cuales se atribuyeron al Procurador del Común competencias específicas, adicionales a las derivadas de su posición estatutaria como Alto Comisionado de las Cortes de Castilla y León, relacionadas con la protección del derecho de acceso a la información pública y con el control de la transparencia: la contención del gasto público; de ahí que, como se ha señalado, la LTPCyL no solo señale expresamente que para el desarrollo de las nuevas funciones únicamente dispondrá de los medios propios con los que el Procurador del Común desarrolla su labor de protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el EACyL, sino que también se prevea expresamente que aquellas funciones se deban llevar a cabo «sin incremento de gasto».

Ni que decir tiene que el hecho de que la atribución de nuevas funciones al Procurador del Común no haya ido acompañada de previsiones acerca de nuevos recursos, fundamentalmente personales, destinados al ejercicio de aquellas afecta directamente a la eficacia en el desarrollo de la labor encomendada. El contexto de racionalización y ahorro de las estructuras institucionales y administrativas no puede hacer olvidar que la asunción de nuevas responsabilidades por instituciones preexistentes sin las necesarias previsiones de incremento de personal cualificado y de



recursos puede afectar al adecuado desarrollo de las competencias atribuidas «ex novo», así como a la continuidad con el mismo nivel de exigencia de las preexistentes. Crear un organismo de control de la transparencia administrativa sin contemplar de forma específica recursos personales o materiales adicionales para que pueda desarrollar adecuadamente su labor o, incluso, prohibiendo cualquier tipo de previsión en ese sentido, supone lastrar de partida y de una forma notable su eficacia en la realización de las nuevas funciones atribuidas por la normativa aplicable.

Al respecto, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 477/2014, de 9 de octubre, puso de manifiesto la siguiente objeción: «La opción legislativa de encargar a una Institución existente nuevas funciones al margen de las que propiamente le corresponden es coherente con el principio de austeridad al que deben ajustarse los organismos públicos. Ahora bien, la previsión de que tales funciones deban desarrollarse con los medios materiales y personales asignados a dicha Institución, sin incremento de gasto, puede no ser ajustada al eficaz cumplimiento de las nuevas tareas asignadas. Por ello, se considera que deberá ser el Procurador del Común quien valore los medios necesarios para garantizar el nuevo cometido que se le encomienda» (observación al art. 15 «Actuación y medios personales y materiales» del anteproyecto de LTPCyL).

Sin perjuicio del innegable compromiso de esta Institución con la garantía de la transparencia en nuestra Comunidad y de la voluntad y empeño que estamos poniendo en el adecuado cumplimiento de las nuevas competencias atribuidas por la legislación, hubiera sido deseable una voluntad de dotar al Comisionado y a la Comisión de Transparencia de aspectos básicos que configuraran la autonomía necesaria para un ejercicio adecuado de aquellas, tales como el reglamentario, el presupuestario y de gestión económica, y el organizativo de su estructura y personal.

En cualquier caso, el ejercicio de las nuevas funciones se está llevando a cabo con los medios materiales asignados a la fecha de entrada en vigor de la LTPCyL al Procurador del Común, es decir en el edificio que sirve de sede a la Institución, con los equipos informáticos a disposición de esta, con el mismo mobiliario, etc., sin que sean posibles nuevas asignaciones presupuestarias destinadas a aquel fin.



Del mismo modo, las funciones del Comisionado y de la Comisión de Transparencia están siendo atendidas también por el personal asignado al Procurador del Común a la fecha de entrada en vigor de la LTPCyL.

Para atender las funciones propias de la Comisión de Transparencia, fue necesario proceder al nombramiento, entre el personal de la Asesoría Jurídica de la Institución, de los secretarios titular y suplente de aquella y del miembro suplente del Adjunto del Procurador del Común, quien forma parte integrante de la Comisión, de conformidad con lo dispuesto en el art. 12. b) LTPCyL. Estos nombramientos fueron realizados por el Procurador del Común, como Comisionado de Transparencia, y publicados en el *BOCyL* núm. 245, de 22 de diciembre de 2015.

Más allá de los nombramientos señalados, las labores jurídicas y burocráticas que lleva aparejado el ejercicio de las funciones asignadas al Comisionado y a la Comisión de Transparencia se está realizando por parte del personal de la institución del Procurador del Común, bajo la supervisión y coordinación del titular y de su Adjunto.

En definitiva, la inexistencia de medios materiales y, singularmente, personales específicamente destinados al ejercicio de las funciones asignadas al Comisionado y a la Comisión de Transparencia condiciona notablemente su desarrollo y puede llegar a comprometer el de las competencias primigenias del Procurador del Común. Por este motivo, sería deseable salvar la limitación impuesta por la LTPCyL a través de una modificación normativa o de una ampliación de los medios de los que dispone actualmente el Procurador del Común.

B. Relaciones con los ciudadanos

Desde el punto de vista de los ciudadanos, la transparencia de la actividad pública se desdobra, de un lado, en un derecho a exigir la publicación de información con el alcance y en las condiciones previstas en la LTAIBG; y, de otro, en un derecho de acceso a la información pública previa petición de la misma. En consecuencia, los organismos de control de la transparencia, como el Comisionado y la Comisión de Transparencia de Castilla y León, deben ser garantías institucionales de la eficacia de



aquellos derechos, motivo por el cual es crucial que los ciudadanos conozcan su existencia y las funciones que pueden desarrollar dentro del ámbito de competencias reconocidas, en este caso, por la LTPCyL.

Por esta razón, los dos primeros objetivos que nos planteamos desde la misma fecha de comienzo del funcionamiento del Comisionado y de la Comisión fue poner en conocimiento de los ciudadanos la existencia y las funciones que podía desarrollar este organismo de control de la transparencia y articular adecuadamente las vías a través de las cuales los ciudadanos podían pedir nuestra intervención en orden a garantizar la eficacia de los derechos que en el ámbito de la transparencia y, en especial, en el del acceso a la información pública, recoge el Ordenamiento jurídico. A ambos objetivos se dirigió la creación y puesta en marcha en el mes de diciembre de 2015 de una **página web** provisional (www.ctcyl.es).

En primer lugar, su diseño deliberadamente simple y accesible para los ciudadanos, responde a la voluntad de posibilitar a todas las personas conocer, de un lado, sus derechos en materia de transparencia y la forma en la cual el Comisionado y la Comisión de Transparencia pueden intervenir en defensa de los mismos; y, de otro, el contenido de las actuaciones llevadas a cabo por ambos en desarrollo de las funciones legalmente atribuidas.

Así, en el apartado dedicado al **Comisionado de Transparencia** se define qué y quién es y se enuncian las funciones atribuidas al mismo, con especial referencia a los organismos que se encuentran sujetos a su supervisión. Se incluye aquí también la legislación aplicable y un apartado dedicado a la documentación, donde se alojan diversos documentos propios y ajenos, como artículos cuyo conocimiento consideramos interesante; en este apartado se alojará la presente Memoria anual una vez que sea presentada ante la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común de las Cortes de Castilla y León. Se publican aquí las respuestas del Comisionado a las consultas que recibamos de los órganos encargados de tramitar y resolver solicitudes de acceso a la información pública. Finalmente, para completar la información proporcionada a los ciudadanos incluimos diversos enlaces de interés como el del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León o el del CTBG.



Por su parte, en el apartado referido a la **Comisión de Transparencia**, se incluye información sobre lo que es este órgano colegiado y quién forma parte del mismo, y sobre la función que tiene encomendada de resolver las reclamaciones que se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas dictadas en materia de acceso a la información pública por los organismos y entidades enunciados en el art. 8 LTPCyL. Nos pareció relevante señalar aquí con claridad qué se entiende por información pública, así como qué es una reclamación, quién puede presentarla y de qué forma se puede formular la misma. En este apartado, se publican también todas las actas de las reuniones de la Comisión, todas las resoluciones adoptadas por la misma, previa disociación de los datos personales que aparecen en éstas, y un cuadro de seguimiento de su cumplimiento.

Con el fin de facilitar que los ciudadanos se puedan dirigir al Comisionado y a la Comisión de forma sencilla y accesible para todos, en la página web se encuentran a disposición del público varios formularios.

El más relevante y el más utilizado es el formulario de reclamación ante la Comisión de Transparencia. Este formulario puede cumplimentarse y remitirse por correo electrónico en la forma que se indica en el mismo, o bien imprimirse y ser enviado por correo postal a nuestra dirección o presentarse en un registro administrativo.

También se encuentra a disposición de los ciudadanos un formulario de denuncia que puede ser utilizado para poner en conocimiento del Comisionado que alguno de los organismos y entidades que forman parte del sector público autonómico no publican, o lo hacen de forma incorrecta, la información institucional, jurídica y económica señalada en los arts. 6, 7 y 8 LTAIBG, y 3 LTPCyL.

Por otra parte, también desde el mismo comienzo del funcionamiento del Comisionado de Transparencia fue preciso proceder a la creación de un **Registro** propio para el mismo que respondiese a las exigencias de la LPAC, considerando especialmente la naturaleza administrativa del procedimiento de reclamación. La creación de este Registro diferenciado del utilizado por la institución del Procurador del



Común viene impuesta también por la diferenciación funcional establecida en el art. 15 LTPCyL.

Mediante el Acuerdo de 29 de diciembre de 2015, de la Comisión de Transparencia (publicado en el *BOCYL* núm. 7, de 13 de enero de 2016), se dio publicidad a su constitución y al horario de funcionamiento del Registro del Comisionado, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el art. 38.6 de la entonces vigente LRJPAC. En la parte dispositiva del mismo Acuerdo se indicaba la dirección de correo electrónico que se ponía a disposición de los interesados para que plantearan cualquier duda relacionada con la tramitación de las reclamaciones presentadas ante la Comisión.

Debido a la inexistencia de medios personales específicos destinados al Comisionado de Transparencia a la que antes nos hemos referido, la responsabilidad de este Registro corresponde a la misma persona que tiene atribuida la gestión del Registro del Procurador del Común.

Además de la página web y del Registro, el Comisionado de Transparencia también cuenta como instrumento a través del cual mantiene su relación con los ciudadanos destinatarios de su labor con la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC) del Procurador del Común, quien tanto telefónicamente como a través de los desplazamientos periódicos de su personal a las capitales de provincia de la Comunidad y a las localidades más pobladas, realiza también atención y asesoramiento a las personas que desean plantear reclamaciones ante la Comisión de Transparencia o ya las tienen presentadas.

A lo largo de esta Memoria haremos referencia al contenido material de la relación del Comisionado con los ciudadanos, fundamentalmente plasmada en la tramitación y resolución de las reclamaciones planteadas por estos ante la Comisión de Transparencia frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública. A esta actividad se hará una amplia referencia en el punto III, donde se detallan las actuaciones llevadas cabo por la Comisión en la tramitación de las 101 reclamaciones presentadas 2016, a la que, a los efectos de esta Memoria, debemos añadir una más presentada en 2015.



Respecto a las 5 **denuncias** presentadas por incumplimientos en materia de publicidad activa en 2016, debemos señalar que, aunque con motivo de la presentación de las mismas nos hayamos dirigido al organismo denunciado, esta actuación no ha tenido ningún efecto. Esta inoperancia en este ámbito se debe al hecho de que, a diferencia de lo que ocurre con las reclamaciones donde está atribuida expresamente la competencia para su resolución a través del procedimiento correspondiente, no existe un mecanismo específico o un cauce formal mediante el cual el Comisionado pueda ejercer su función genérica de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en la normativa. Esta cuestión se desarrollará con posterioridad, tanto al referirnos a nuestra intervención en el desarrollo reglamentario de la LTPCyL, como al detallar la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

Esta omisión legal motiva que sea más adecuado tramitar estas denuncias como quejas ante el Procurador del Común que como denuncias dirigidas al Comisionado de Transparencia. Así se ha hecho cuando el ciudadano se ha dirigido al Procurador del Común manifestando incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa de algún organismo o entidad incluido dentro del ámbito de supervisión de este último.

En cualquier caso, con motivo de la tramitación de las citadas denuncias los ayuntamientos de Valderas (León) y Masueco de la Ribera (Salamanca) han incumplido la obligación de colaborar con el Comisionado de Transparencia establecida en el art. 14 LTPCyL, incumplimiento ante el que, debido a la inexistencia de una sanción normativamente prevista, no nos queda más reacción que dar publicidad al mismo a través de su mención en esta Memoria.

C. Relaciones con las entidades supervisadas

1. Inventario

El capítulo I del título I de la LTAIBG, establece el ámbito subjetivo de aplicación del citado título dedicado a la transparencia de la actividad pública,



comprehensiva de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública (capítulos II y III respectivamente).

En primer lugar, el art. 2 incluye la relación de sujetos a los que se aplican sus disposiciones. Son los siguientes:

- Administración General del Estado, administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y entidades que integran la Administración Local.

- Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.

- Organismos autónomos, Agencias Estatales, entidades públicas empresariales y entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

- Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.

- Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

- La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

- Sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.

- Fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.



- Asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades relacionadas en los puntos anteriores, incluidos los órganos de cooperación previstos en el art. 5 LRJPAC.

Por su parte, el art. 3 LTAIBG señala que las disposiciones del capítulo II del precitado título I (capítulo dedicado a la publicidad activa) serán también aplicables a los siguientes sujetos:

- Partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.
- Entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

La LTAIBG, dictada por el Estado en uso de sus competencias exclusivas (disp. final octava), es aplicable, en la práctica totalidad de su articulado, en todo el territorio nacional.

En Castilla y León, la LTPCyL se dictó al amparo de las competencias atribuidas por el EACyL en los arts. 11, 12 c) y f) y 70.1 1º, 2º, 31º e), y en la misma, tal y como se señala en su exposición de motivos, se contemplan, para el ámbito de esta Comunidad, «previsiones en materia de transparencia que amplían el ámbito de actividad que se somete a la transparencia, determina los órganos competentes en materia de acceso a la información pública y su reutilización y regula la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Comunidad de Castilla y León a través del Portal de Gobierno Abierto».

A diferencia de lo que ocurre en la Ley estatal, la LTPCyL no establece con carácter general su ámbito de aplicación.

Su art. 3, en primer lugar, determina que las obligaciones de publicidad activa adicionales establecidas en la LTPCyL vinculan a los organismos o entidades que conforman el sector público autonómico a los que se refiere el art. 2.1 a) a f) de la LHSP. Este precepto dispone lo siguiente:

«Artículo 2. Configuración del sector público autonómico



1. A los efectos de esta Ley forman parte del sector público autonómico:

a) La Administración General de la Comunidad.

b) Los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad.

c) Las empresas públicas de la Comunidad.

d) Las fundaciones públicas de la Comunidad.

e) Las universidades públicas.

f) Los consorcios dotados de personalidad jurídica, a los que se refieren los artículos 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando la aportación económica en dinero, bienes o industria realizada por uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo suponga más del cincuenta por ciento o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar el consorcio en dicho porcentaje y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano de la Administración de la Comunidad.

g) El resto de entes o instituciones públicas creadas por la Comunidad o dependientes de ella, y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente.

2. Los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos generales de la Comunidad, no comprendidos en el apartado anterior, forman parte igualmente del sector público autonómico».

Por su parte, el art. 8 determina que se podrá presentar la reclamación ante la Comisión de Transparencia, sustitutiva del recurso administrativo, frente a las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública dictadas por:

- Organismos y entidades del sector público autonómico relacionados en el artículo 2.1 de la LHSP.



- Corporaciones de derecho público, cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente en todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma.
- Entidades Locales de Castilla y León y su sector público.
- Asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

Finalmente, el artículo 13.2 b) de la LTPCyL atribuye al Comisionado de Transparencia la función de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los siguientes sujetos:

- Sujetos relacionados en el art. 2 LHSP.
- Corporaciones de derecho público, cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente en todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma.
- Entidades Locales de Castilla y León y su sector público
- Asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

Obsérvese que la única diferencia entre la relación de sujetos incluida en el art. 8 de la LTPCyL y la contenida en el art. 13.2 b) de la misma Ley, es que mientras el primero al referirse al sector público autonómico lo hace por remisión al art. 2.1 LHSP, el segundo se remite al art. 2 de la misma Ley, sin especificar ningún apartado del mismo. No obstante, puesto que el citado art. 13.2 b) se refiere a «sujetos relacionados» y la relación de sujetos se incluye en el apartado 1, se puede entender que la referencia realizada en ambos artículos es la misma. Por otra parte, entre los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos generales de la Comunidad, se encuentran las Cortes de Castilla y León y las instituciones propias de la Comunidad, todas ellas excluidas del ámbito de aplicación de la LTPCyL en cuanto a las obligaciones de publicidad activa establecidas en la misma, y frente a cuyas resoluciones en materia de acceso a la información pública no cabe la interposición de la reclamación ante la Comisión de Transparencia (art. 23.2 LTAIBG).

La comparación entre el ámbito subjetivo de aplicación del título I de la LTAIBG y los sujetos que, de una manera u otra, se encuentran incluidos dentro del ámbito de supervisión del Comisionado de Transparencia y de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, arroja diferencias en la determinación concreta de algunos de aquellos



sujetos (derivadas de la propia configuración del sector público autonómico) y determina la exclusión de otros en la regulación de la LTPCyL. En todo caso, la relación de sujetos incluidos en el Anexo I de esta Memoria se limita a los que, bien por ser sus resoluciones en materia de acceso a la información pública susceptibles de ser recurridas ante la Comisión de Transparencia (art. 8 LTPCyL), bien porque corresponde al Comisionado de Transparencia velar por el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa (art. 13.2 b) LTPCyL), se encuentran sujetos a la supervisión del Comisionado de Transparencia de Castilla y León.

Respecto a las corporaciones de derecho público procede señalar que, si bien la LTPCyL no incluye la matización que sí realiza la LTAIBG relativa a su sujeción en materia de transparencia en lo relativo a sus actividades reguladas por el Derecho Administrativo, parece lógico interpretar que en Castilla y León resulta aplicable idéntica limitación y así se ha entendido por este Comisionado.

A la vista de la relación incluida en el Anexo I, los sujetos que, de conformidad con lo dispuesto en la LTPCyL, se encuentran dentro del ámbito de supervisión del Comisionado de Transparencia y de la Comisión de Transparencia de Castilla y León se pueden sistematizar en 5 grupos:

- Sector Público Autonómico: 50 sujetos.
- Corporaciones de Derecho Público: 231 sujetos (sin determinar las comunidades de usuarios del agua).
- Entidades locales: 4.746.
- Sector Público de las entidades locales (sin individualizar).
- Asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos (sin individualizar).

Solo el número de los sujetos individualizados en el Anexo I supera los 5.000.



2. Consultas

El art. 13.2 d) LTPCyL atribuye al Comisionado de Transparencia la función de «responder a las consultas que con carácter facultativo le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver solicitudes de acceso».

En 2016 se ha ejercido esta función en una única ocasión, a requerimiento del Ayuntamiento de Benavente (Zamora), realizado a través de su Alcalde. No cabía duda de que esta consulta había sido planteada por un órgano encargado de tramitar y resolver solicitudes de acceso a la información pública y, en consecuencia, con la facultad de plantear consultas que deben ser respondidas por este Comisionado.

Los términos concretos de la consulta planteada fueron los siguientes:

«¿Para poder autorizar el acceso a los (...) expedientes sancionadores urbanísticos se precisa el consentimiento expreso del afectado?

¿Qué interpretación se debe hacer de la Ley cuando se refiere a datos relativos a la comisión de infracciones administrativas que no conlleven amonestación pública del infractor?».

Como «Antecedentes» de estas dos cuestiones se puso de manifiesto lo siguiente:

«El Ayuntamiento está recibiendo con cierta frecuencia, varias solicitudes por particulares ajenos al expediente, solicitudes de acceso a expedientes sancionadores urbanísticos, algunos de ellos con imposición de sanción y otros con resolución de archivo.

A la vista de lo establecido en el artículo 15.1. 2.º párrafo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que establece que si la información incluye datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública del infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley».

El precepto sobre el que se formulaba la consulta dispone lo que a continuación se transcribe:



«Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por un norma con rango de Ley».

En definitiva, la consulta se planteó en los términos generales señalados y se encontraba referida, por tanto, a la aplicación de la LTAIBG a las solicitudes de acceso a expedientes sancionadores urbanísticos por personas que no reúnen la condición de interesado en los mismos.

La respuesta a la consulta planteada se formuló en atención a diversas consideraciones jurídicas que a continuación se exponen de forma resumida.

Debíamos comenzar identificando la normativa aplicable a las solicitudes de acceso a expedientes sancionadores urbanísticos, puesto que la misma no se limita a la referida LTAIBG sobre la que versaba estrictamente la consulta, sino que alcanza también a otras normas. En concreto, se identificaron las siguientes normas que debían ser consideradas con el objeto de contestar a la consulta planteada:

- Capítulo III del título I de la LTAIBG.

En este capítulo, a través del cual se da cumplimiento al mandato contenido en el art. 105 b) CE, se regula el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

- Capítulo II del título I de la LTPCyL.

Este capítulo se abre con el art. 5 donde se contiene una remisión a la Ley estatal.

- LOPD.

A los efectos que interesaban, procedía destacar que el art. 3. a) define el dato de carácter personal como «cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables».



- RDLeg 7/2005, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. Su art. 5 reconoce, entre otros, los derechos de los ciudadanos a «acceder a la información de que dispongan las administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental»; a «ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada»; y a «ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística». El desarrollo de este último derecho se contiene en el art. 62.

- Título VII de la LUCyL.

Dentro del mismo, cabe destacar el art. 150 que, en relación con la acción pública, reitera el art. 62 de la ley estatal antes citada.

- RUCyL.

Su art. 9 dispone como principio general que «las administraciones públicas deben garantizar el acceso a la información urbanística a todas las personas, físicas y jurídicas, sin necesidad de que acrediten un interés determinado». Este principio general se desarrolla en el capítulo I del título VII del RUCyL (arts. 422 a 431). En concreto, convenía destacar lo dispuesto en el art. 423.3, de conformidad con el cual «las administraciones públicas pueden denegar el acceso a la información urbanística a quienes no tengan un interés directo, en los siguientes casos: a) Cuando la información urbanística solicitada afecte a (...) 2.º Expedientes sujetos a un procedimiento administrativo sancionador».

Comenzando con lo dispuesto en el art. 12 LTAIBG, este precepto establece como principio general que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en la Ley. De acuerdo con el art. 13 de la misma Ley, por información pública se entiende «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones». Este concepto de información pública coincide, en parte, con el contemplado en el Convenio núm. 205, de 18 de junio de



2009, del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos oficiales –art. 1.2 b)-, incluyéndose dentro de aquel no solo el soporte de la información (el documento propiamente dicho) sino también el contenido del mismo, al margen de cuál sea su formato.

De acuerdo con la definición señalada, no era dudoso que los documentos integrantes de un procedimiento sancionador de naturaleza urbanística son información pública a cuyo acceso tienen derecho los ciudadanos en los términos previstos en la LTAIBG.

Por su parte, los arts. 14 y 15 LTAIBG establecen los límites del derecho de acceso a la información pública. El CTBG y la AEPD, en aplicación de lo dispuesto en la disp. adic. quinta LTAIBG, adoptaron, con fecha 24 de junio de 2015, el CI/002/2015. A los efectos que aquí nos interesan, en este criterio interpretativo se concluyó lo siguiente: «a) Los arts. 14 y 15 de la LTAIBG regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD; b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con los elementos que modulan la toma de decisiones (...)».

Considerando lo anterior, procedía interpretar el límite contenido en el art. 15.1, 2.º párrafo, en orden a determinar si es necesario contar con el consentimiento expreso del afectado para conceder el acceso al contenido de expedientes sancionadores urbanísticos a terceros que no reúnen la condición de interesado en los mismos.

Para ello, se comenzó señalando que los documentos integrantes de un procedimiento sancionador, en trámite o finalizado, contienen datos relativos a la comisión de infracciones administrativas y, por tanto, el acceso a aquellos está sujeto, en principio, al límite de la previa obtención del consentimiento expreso del afectado previsto en el artículo 15.1, 2.º párrafo. Sin embargo, este límite no opera en dos supuestos, de los cuales solo uno de ellos resultaba aplicable en el caso de los procedimientos sancionadores urbanísticos tramitados por las administraciones de la Comunidad de Castilla y León.



En efecto, no hay datos especialmente protegidos que justifiquen la previa obtención del consentimiento expreso del afectado en el supuesto de que en el expediente sancionador de que se trate se contengan datos referidos exclusivamente a personas jurídicas. Así lo había interpretado la Presidencia del CTBG en dos Resoluciones de otras tantas reclamaciones, adoptadas con fechas 14 de julio y 15 de diciembre de 2015 (exptes. R/0112/2015 y R/0296/2015). En consecuencia, si el expediente sancionador urbanístico al que se deseaba acceder se había incoado a una persona jurídica y en el mismo no se contenían datos de personas físicas, el acceso solicitado debía ser concedido sin necesidad de obtener ningún consentimiento adicional.

Por el contrario, la segunda de las excepciones al límite referido a la previa obtención del consentimiento del afectado, prevista en el propio artículo 15.1 2.º párrafo, no resultaba aplicable a los procedimientos sancionadores urbanísticos en Castilla y León. En efecto, una interpretación «contrario sensu» del precepto revela que la exigencia previa de aquel consentimiento no resulta aplicable cuando se trata de datos relativos a infracciones administrativas que conllevan la amonestación pública al infractor. La amonestación pública es un tipo de sanción administrativa contemplada en el ejercicio de la potestad punitiva sobre determinados sectores de actividad. Sin embargo, en el caso del ordenamiento urbanístico de Castilla y León, ni la LUCyL ni su Reglamento de desarrollo prevén la imposición de una amonestación pública como sanción accesoria por la comisión de infracciones urbanísticas, ni la publicación preceptiva o facultativa de las sanciones que se impongan. En consecuencia, esta mención a la amonestación pública incluida en el precitado artículo 15.1 LTAIBG no afectaba a la exigencia del consentimiento previo del afectado para reconocer el acceso de otras personas a los datos relativos a la comisión de infracciones urbanísticas.

En cualquier caso, cuando sí fuera necesario obtener el consentimiento expreso del afectado para reconocer el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos, una vez recibida la solicitud puede realizarse el trámite previsto en el artículo 19.3 LTAIBG, proporcionando a aquel afectado la oportunidad de conceder aquel consentimiento o de denegarlo expresa o tácitamente.



Ahora bien, el art. 15.1 2.º párrafo LTAIBG también excluye la exigencia del consentimiento expreso del afectado cuando el acceso a la información se encuentre amparado por una norma con rango de Ley. Respecto a esta previsión, cabía preguntarse si el reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito urbanístico (arts. 62 RDLeg 7/2005, de 30 de octubre, y 150 LUCyL) exigiría reconocer el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado.

Para tratar de responder a esta pregunta, debimos plantearnos en primer lugar si el reconocimiento de la acción pública en un concreto ámbito material (en este caso el urbanístico) alcanza al acceso a la información contenida en un expediente administrativo referido a ese ámbito. En este sentido, el TS (entre otras, Sentencias de 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012) ha reconocido expresamente este aspecto concreto de la acción pública al señalar que «hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad».

Sin embargo, existe una clásica discusión acerca de si el ejercicio de la acción pública es posible en relación con los procedimientos sancionadores. Mayoritariamente esta discusión se ha decantado hacia la negativa a esta aplicación concreta de la acción pública. En efecto, aunque haya autores que mantengan lo contrario, el TS ha entendido mayoritariamente que la cualidad de tercero, aun en las materias en la que - como en el urbanismo- existe acción pública, no legitima para exigir la imposición de sanciones o la agravación de las mismas. Esta tesis parece ser la compartida también por el TSJCyL en sus Sentencias núm. 557/2012, de 14 de diciembre, y núm. 58/2013, de 8 de febrero. Esta misma idea parece reflejarse en el art. 423.3 del RUCyL, precepto que excluye a quienes no tengan un interés directo del acceso a la información que afecte a expedientes sujetos a un procedimiento sancionador, sin que nada se diga respecto a los procedimientos de restauración de la legalidad urbanística.



Por tanto, si la acción pública se puede ejercer en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística pero no en el sancionador, la consecuencia en relación con el acceso de terceros a los expedientes administrativos de protección de la legalidad es que, mientras para acceder a un expediente de restauración de la legalidad urbanística no se precisa -con carácter general- la obtención del consentimiento expreso del afectado por encontrarse este acceso amparado por una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), el mismo consentimiento sí es necesario para acceder a un expediente sancionador.

Sin perjuicio de lo hasta aquí afirmado en relación con lo dispuesto en el artículo 15.1 LTAIBG, precepto sobre el que versaba la consulta planteada, nos referimos también en esta consulta a lo dispuesto en el art. 15.4 LTAIBG, de conformidad con el cual «No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas». Por tanto, si la información solicitada en relación con expedientes sancionadores urbanísticos puede ser proporcionada de forma disociada, puesto que ya no existirían datos personales merecedores de protección, el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno.

Ahora bien, debimos plantearnos qué se entiende por «datos disociados» a la vista de la definición del procedimiento de disociación contenida en el art. 3 f) LOPD («todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona determinada o determinable»). Al significado y alcance de este procedimiento se ha referido la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otras, en sus Sentencias de 8 de marzo de 2002 (rec. 948/2000), y de 3 de marzo de 2014 (rec. 549/2012). En el fundamento de derecho quinto de la primera de ellas se afirmaba que el procedimiento de disociación «... consiste en eliminar la conexión entre el dato y la persona, en "despersonalizar" el dato, actuando como barrera que impide la identificación y entrañando en definitiva un elemento protector de la intimidad o privacidad del afectado. Sin embargo, y para que exista dato de carácter personal (en contraposición con dato disociado) no es imprescindible una plena coincidencia entre el dato y una persona concreta, sino que



es suficiente con que tal identificación pueda efectuarse sin esfuerzos desproporcionados, tal y como se desprende del mencionado artículo 3 de la Ley, en sus apartados a) y f) y también el Considerando 26 de la invocada Directiva 95/46/CE que expresamente señala que, para determinar si una persona es identificable, hay que considerar el conjunto de los medios que puedan ser razonablemente utilizados por el responsable del tratamiento o por cualquier otra persona, para identificar a dicha persona; que los principios de la protección no se aplicarán a aquellos datos hechos anónimos de manera tal que ya no sea posible identificar el interesado».

Poniendo en relación lo anterior con un posible acceso por un tercero a expedientes sancionadores urbanísticos es evidente que, en muchos casos, la simple ocultación de los datos personales en los documentos integrantes del expediente al que se permita acceder no impedirá despensar el resto de datos contenidos en aquellos, siendo esto evidente en aquellos supuestos en los que el propio solicitante de la información pública identifique en su petición al infractor. No obstante, son imaginables supuestos en los que el acceso pueda permitirse previa disociación de los datos de carácter personal que impida la identificación de las personas afectadas; piénsese, por ejemplo, en una solicitud de acceso genérico a los expedientes sancionadores urbanísticos resueltos por un Ayuntamiento por infracciones muy graves en 2016.

En cualquier caso, no era posible agotar la casuística en la respuesta a esta consulta, pero sí se consideró conveniente poner de manifiesto que, siempre que la disociación de los datos de carácter personal evitase la identificación de las personas afectadas, debía permitirse el acceso a los expedientes sancionadores urbanísticos a cualquier persona sin necesidad de obtener ningún consentimiento.

En definitiva, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15.1, 2.º párrafo, de la LTAIBG y en atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a contestar a las preguntas planteadas a través de la enunciación de las siguientes conclusiones:

«Primera.- El acceso a expedientes sancionadores urbanísticos por personas que no tengan la condición de interesado en los mismos requerirá, con carácter general, la obtención del consentimiento expreso del afectado.



Recibida una solicitud de acceso a expedientes urbanísticos para cuya estimación sea necesaria la obtención del consentimiento del afectado, procede realizar, con este fin, el trámite previsto en el art. 19.3 LTAIBG.

Segunda.- No es necesario contar con el consentimiento del afectado para reconocer el acceso a expedientes sancionadores urbanísticos cuando en el mismo consten exclusivamente datos de personas jurídicas.

Tercera.- Considerando la información pública solicitada en cada caso en relación con expedientes sancionadores urbanísticos, se debe proporcionar la misma cuando la disociación de los datos de carácter personal impida la identificación de las personas físicas afectadas.

Cuarta.- La exigencia del consentimiento del afectado no alcanza a las solicitudes de acceso a los expedientes de restauración de la legalidad urbanística, puesto que en este caso el acceso se encuentra amparado por el reconocimiento legal de la acción pública en el ámbito del urbanismo».

El texto completo de esta consulta se puede consultar en la página web del Comisionado de Transparencia (http://www.ctcyl.es/archivos/documentos/1_1458047546.pdf).

Como se señalará en la parte de esta Memoria dedicada a la actividad de la Comisión de Transparencia, la fundamentación jurídica utilizada para responder a esta consulta fue utilizada parcialmente para resolver la reclamación que dio lugar al expediente **CT-0010/2016**. De hecho, todo parece indicar que el planteamiento de esta consulta se encontraba motivado también por la solicitud de información que acabó derivando en la presentación de aquella reclamación.

3. Informe sobre el desarrollo reglamentario de la LTPCyL

Garantizar adecuadamente el derecho de todos los ciudadanos a obtener una información completa y accesible acerca del funcionamiento y de la actividad de los poderes públicos se erige como uno de los principios básicos de todo sistema político democrático. En consecuencia, regular correctamente este derecho, a través del establecimiento de las obligaciones de información y publicidad de las instituciones y



administraciones públicas, así como de la creación de mecanismos eficaces mediante los cuales pueda ser exigido su cumplimiento, constituye uno de los elementos esenciales de un necesario proceso de regeneración democrática.

En los últimos años, se han aprobado normas de rango legal que, en desarrollo de las previsiones constitucionales y estatutarias previstas en la materia, pretenden constituir la base jurídica sobre la cual se deba erigir este derecho, regulando su contenido y los instrumentos que garanticen su efectividad real. Primero fue la LTAIBG, aprobada por las Cortes Generales al amparo de los títulos competenciales previstos en los apartados 1.º, 13.º y 18.º del art. 149.1 CE. Antes incluso de que tuviera lugar la aprobación de la citada Ley, la Administración de la Comunidad de Castilla y León ya había iniciado actuaciones dirigidas a la elaboración de un Proyecto de Ley sobre esta materia, actuaciones que concluirían con su posterior aprobación y con su presentación ante las Cortes autonómicas, dando lugar finalmente a LTPCyL. De acuerdo con la estructura de la propia Ley, esta regula las siguientes materias: publicidad activa (capítulo I del título I); derecho de acceso a la información pública (capítulo II del título I); reutilización de la información pública (capítulo III del título I); Comisionado y Comisión de Transparencia (título II); y participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto (título III).

Salvo las disposiciones incluidas en el título III, las disposiciones transitorias, finales y la adicional tercera, el resto de la norma entró en vigor el día 10 de diciembre de 2015.

Una propuesta de Anteproyecto de esta Ley ya había sido informada por la institución del Procurador del Común en el mes de junio de 2013, en el marco de los trabajos que se venían desarrollando entonces en orden a la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Transparencia y Gobierno Abierto de Castilla y León.

En 2015 y en el ejercicio de la facultad de desarrollo reglamentario contemplada en la disposición final tercera de la LTPCyL se presentó un Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León. De este Proyecto se dio



traslado al Comisionado de Transparencia para que informase lo que estimase oportuno a la vista del mismo.

En el mes de diciembre de 2015, este Comisionado de Transparencia remitió a la Consejería de la Presidencia un informe acerca del texto que se había trasladado en el que se expresaron diversas consideraciones relativas al mismo.

Con carácter previo a la exposición de las citadas consideraciones, pusimos de manifiesto la conveniencia de que el Comisionado de Transparencia participase en los trabajos de elaboración de las normas dirigidas a desarrollar reglamentariamente las previsiones legales acerca de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública en Castilla y León, habida cuenta de las funciones atribuidas en el título II de la LTPCyL al Procurador del Común como Comisionado de Transparencia y a la Comisión de Transparencia como órgano colegiado adscrito a aquel.

En este sentido, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal con el CTBG, que tiene atribuida expresamente la función de informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollan la LTAIBG o que están relacionados con su objeto (art. 38.1 c), en la LTPCyL no se contiene una previsión similar. No obstante, esta omisión puede ser atribuida a la parquedad con la que se regulan en la LTPCyL los mecanismos a través de los cuales ejerce sus funciones el Comisionado de Transparencia, más que a una voluntad de excluir a este del proceso de desarrollo reglamentario de la Ley. Prueba de ello era la solicitud de informe que nos remitió la Consejería de la Presidencia, al considerar que la emisión del mismo se enmarcaba dentro de la función general del Comisionado de Transparencia de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (art. 11.2 LTPCyL).

En cualquier caso, el Consejo Consultivo de Castilla y León había señalado al respecto en su Dictamen, de 9 de octubre de 2014, sobre el anteproyecto de la LTPCyL lo siguiente: «Por otra parte, convendría incluir entre las funciones del Comisionado algunas que aparecen estrechamente vinculadas a un desarrollo eficaz de su labor, pero que no menciona el anteproyecto, como las de informar preceptivamente las normas de desarrollo de la ley y las demás que se dicten en esta materia, o la de



adoptar las recomendaciones dirigidas a las entidades y organismos sobre los que proyecta su actuación destinadas a garantizar el cumplimiento de la ley proyectada».

A continuación se exponen las consideraciones que nos mereció el Proyecto que fue remitido, dividiendo las mismas, desde un punto de vista sistemático, entre las de carácter general relativas al contenido y estructura del Proyecto, y las particulares referidas en concreto a cada uno de los preceptos que integraban el mismo.

Comenzando con las **consideraciones generales**, a través del Proyecto elaborado se había optado por desarrollar exclusivamente el capítulo II del título I de la LTPCyL («Derecho de acceso a la información pública»), conectado con el capítulo III del título I de la LTAIBG, dejando pendiente el desarrollo del resto de la Ley autonómica.

A juicio de este Comisionado de Transparencia, sin embargo, hubiera sido más adecuado optar por la elaboración de un desarrollo integral único de la LTPCyL por razones sistemáticas, con la finalidad de proporcionar una unidad normativa al texto. En efecto, si ya la Ley autonómica no había incorporado a su ámbito objetivo de regulación todas las materias previstas en la LTAIBG (no reguló el buen gobierno como tal en su texto), un desarrollo reglamentario específico del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, dejando al margen, especialmente, la publicidad activa, y también la reutilización de la información pública, introducía, en nuestra opinión, una excesiva fragmentación normativa en la materia.

En el ámbito estatal, a diferencia de lo proyectado por la Administración autonómica, se había optado por elaborar un Proyecto de RD por el que se aprueba un desarrollo integral de la LTAIBG, excluyendo únicamente del mismo el título II de la Ley («Buen gobierno»).

A lo anterior añadimos que el Proyecto presentado dejaba por cumplir mandatos expresos de desarrollo reglamentario contemplados en la LTPCyL, como son la aprobación de las normas técnicas aplicables a la información objeto de publicidad activa a fin de garantizar su uniformidad, accesibilidad e interoperabilidad (art. 4.1 b); la determinación de la estructura de las unidades de acceso a la información (art. 6.1); la regulación de los trámites internos dentro de estas para dar acceso a la información



que se solicite (art. 6.1. b); y la regulación de los trámites dentro de las mismas unidades en relación con las solicitudes de reutilización de la información pública (art. 9.1 b). En concreto, los relativos a la estructura de las unidades de acceso a la información y a los trámites internos dentro de las mismas se enmarcaban, incluso, dentro del ámbito objetivo del Proyecto presentado.

En definitiva, a nuestro juicio era conveniente que se elaborase una norma reglamentaria que desarrollase de una forma integral la LTPCyL, así como que, en todo caso, se diese cumplimiento al mandato de desarrollo reglamentario contenido en el art. 6 de la misma.

Especialmente necesario nos parecía, por razones obvias, el desarrollo reglamentario de la figura del Comisionado de Transparencia y en concreto de los instrumentos de los que dispone para el desarrollo de alguna de las funciones atribuidas por la LTPCyL, tales como velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. En efecto, en el ámbito estatal el CTBG tiene atribuidas expresamente por la LTAIBG funciones como la de adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley; promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; o adoptar, a través de su Presidente, criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley (art. 38 de la LTAIBG). Sin embargo, en la LTPCyL no se especifica de qué mecanismos dispone el Comisionado de Transparencia para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. Era comprensible, por tanto, nuestra inquietud ante la circunstancia de desconocer cómo debe ejercer el Comisionado de Transparencia alguna de las funciones atribuidas por la Ley y de qué mecanismos dispone para ello. Como se expresará en esta Memoria, esta inquietud aún permanece.

Por otra parte, muchos de los preceptos incluidos en el Proyecto manifestaban la ausencia de una mínima homogeneidad necesaria en cuanto a su referencia y relación con los preceptos legales que desarrollan. Así, por ejemplo, mientras el art. 7 se remitía en cuanto a las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la



información pública al art. 18 LTAIBG, los arts. 2 y 3 del Proyecto prácticamente se limitaban a reproducir el art. 17 de la misma Ley, o el 8 del Proyecto reproducía textualmente el art. 19.3 de la Ley estatal; por otra parte, en el art. 1 se contenía una remisión al art. 2.1 LHSP.

Estas consideraciones generales se concluyeron manifestando que el Proyecto remitido, aun limitándose al procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, era excesivamente breve y demasiado conciso para ser una norma reglamentaria, considerando el contenido de las Leyes que desarrolla. Se constataba, incluso, que el texto presentado era más breve que el capítulo III del título I LTAIBG dedicado al «Derecho de acceso a la información pública» y que apenas si desarrolla su Sección 2.ª dedicada al «ejercicio del derecho de acceso a la información pública» (entendiendo por desarrollo ampliación del contenido de los arts. 17 a 23 LTAIBG). Incluso normas de rango legal, como la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, del Parlamento de Canarias, contemplaban una regulación del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública casi tan amplia o más que la recogida en el Proyecto de Decreto (arts. 40 a 57 de la Ley).

A continuación exponemos las consideraciones que se realizaron al **articulado** del Proyecto de Decreto remitido.

- Art. 1.- Objeto y ámbito de aplicación.

En primer lugar, al determinar el ámbito subjetivo de aplicación de la norma se realizaba una remisión a la lista de organismos y entidades del sector público autonómico a los que se refiere el art. 2.1 LHSP. Este precepto enuncia todos los organismos y entidades que integran el sector público autonómico, incluyendo Administración General de la Comunidad, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, empresas públicas, fundaciones públicas, universidades públicas y consorcios dotados de personalidad jurídica.

Sin embargo, parecería más adecuado incluir aquí la lista completa de sujetos obligados a proporcionar o denegar la información pública solicitada por los ciudadanos tras la tramitación del procedimiento que se pretende regular.



En cuanto a la referencia que se realizaba a las personas físicas o jurídicas que prestan servicios públicos o ejerzan potestades administrativas que se encuentran vinculadas a algunos de dichos organismos o entidades, y a los adjudicatarios de contratos del sector público, sin perjuicio de que deban ser incluidos dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la norma, era conveniente, en nuestra opinión, que la forma de solicitar la información en estos casos concretos y de tramitar y resolver las solicitudes presentadas tuviera una regulación autónoma en un artículo nuevo, eliminando las referencias realizadas a esta cuestión en los artículos 4.4 y 5.5 del Proyecto. Así se había realizado, por ejemplo, en el Proyecto de RD de desarrollo de la LTAIBG, dentro del cual se había incorporado una disp. adicional segunda referida a la aplicación de la norma a las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.

Aunque no fuera necesario proceder a la regulación de este supuesto concreto de solicitud de información pública a través de una disposición adicional, su carácter específico merecía, a nuestro juicio, una disposición independiente en la cual se señalase a quién se debía dirigir la solicitud de información; cómo debía actuar el órgano que recibiera la misma y el poseedor de la información solicitada; y de qué manera se debía resolver la petición por el órgano competente.

- Art. 2.- Solicitantes de acceso la información pública y art. 3.- Contenido de las solicitudes de acceso a la información pública.

En términos generales, estos dos preceptos podían ser incluidos en uno cuya rúbrica fuera «iniciación del procedimiento», puesto que era obvio que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que únicamente se puede iniciar a instancia de parte a través de la presentación de la correspondiente solicitud. También se podrían mantener dos arts. distintos, si bien en este caso sería necesario dedicar uno a los solicitantes y, en su caso, al objeto de la solicitud, y otro diferente al contenido de esta.

Respecto a los solicitantes de información, recuperamos aquí una cuestión que habíamos puesto de manifiesto en el informe emitido en el mes de junio de 2013 en el marco de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia y



Gobierno Abierto de Castilla y León. Se había señalado allí que la configuración de una legitimación activa amplia debía ir acompañada de una referencia a las personas con discapacidad y citábamos como ejemplo lo dispuesto en la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, en cuyo art. 4.2 se establece que en el ejercicio del derecho a la información administrativa se tienen que respetar los principios de igualdad, universalidad y accesibilidad, con especial atención al acceso a la información por las personas con discapacidades. El art. 5.5 LTAIBG había incorporado esta previsión. En consecuencia, pusimos de manifiesto la conveniencia de incluir un mandato dirigido a la Administración en orden a que adoptase las medidas oportunas para garantizar el derecho de acceso a la información pública también a las personas que sufran algún tipo de discapacidad que pueda dificultar este acceso.

En cuanto a la motivación de la solicitud, la redacción del apartado 2 del art. 2 podría introducir confusión considerando lo dispuesto en el art. 17.3 LTAIBG. Este último precepto dispone con rotundidad que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, pudiendo, no obstante, exponer los motivos por los que solicita la misma, los cuales podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. Por tanto, en la redacción final del precepto reglamentario no debía quedar ninguna duda acerca de que motivar o no la solicitud es una decisión absolutamente libre del peticionario. Por este motivo, el inciso «cuando se considere necesario», que se incluía en el art. 2.2. del Proyecto de Decreto debería ser sustituida por la expresión «cuando este lo considere útil» u otra de contenido similar.

- Artículo 4.- Presentación de las solicitudes de acceso a la información pública.

En su apartado primero, era prescindible la utilización que se hacía de la expresión «a instancia de parte» como calificativa de la iniciación del procedimiento de acceso a la información pública, puesto que no cabe otra forma de inicio del mismo. Por otra parte, las letras a) y b) de este párrafo mezclaban la forma de presentar la solicitud de información con los lugares para hacerlo.

En cuanto a la forma de presentar la solicitud, la referencia que se realizaba en la letra a) al modelo de solicitud electrónica disponible en el Portal de Gobierno Abierto



podía inducir al ciudadano a concluir que esta era la única vía para presentar la petición de información pública. Obviamente, el desarrollo reglamentario debía expresar con claridad que la solicitud de acceso a la información pública podía ser presentada a través de un escrito en el cual se observasen los requisitos mínimos que se establecieran, sin perjuicio de que se realizase una referencia expresa al formulario disponible para el ciudadano a través del Portal de Gobierno Abierto y a la presentación de solicitudes a través de este Portal o de otros medios electrónicos, como las respectivas páginas web de las administraciones públicas.

Los apartados segundo y tercero de este art. 4 establecían a quién debían ir dirigidas las solicitudes de información. Sin embargo, a nuestro juicio, esta regulación imponía una obligación al solicitante de dirigir su petición al órgano que disponía de ella que excedía de lo previsto en la LTAIBG. En nuestra opinión, resultaba más acorde con la regulación legal establecer no a quién debía ir dirigida la petición, sino cómo debía actuar el órgano al que se dirigiera la misma si no obraba en su poder la información solicitada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19.1 LTAIBG, dando traslado de aquella al órgano correspondiente.

Por último, respecto al apartado cuarto ya hemos indicado que, desde un punto de vista sistemático, podía resultar más adecuado que la regulación de los supuestos de solicitudes de información que se encuentre en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, o de adjudicatarios de contratos del sector público, se ubicara en un precepto autónomo de los reguladores del procedimiento general cuando la información se halla en poder de algún otro de los sujetos obligados.

- Art. 5.- Competencia para la tramitación de las solicitudes.

El art. 6.1 LTPCyL establece que para la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos con una antigüedad de hasta cinco años que obren en poder de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos podrán existir unidades de acceso a la información, con la estructura que reglamentariamente se determine para el ejercicio de las funciones que se relacionen



en el precepto, entre las que se incluye la de realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.

En el ya citado Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León que se había emitido con fecha 9 de octubre de 2014 tras el examen del anteproyecto de la LTPCyL, al analizar el art. 6 señalado se realizó una observación de carácter sustantivo acerca de la expresión «podrán existir unidades de acceso a la información», poniendo de manifiesto expresamente que «... la eficacia de esas nuevas unidades es la piedra angular del correcto ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que es obvio conocer quién debe suministrar la información y dar la publicidad».

Sin embargo, a pesar de la relevancia que el propio Consejo Consultivo concede a estas unidades de acceso a la información, no se podía considerar cumplido, en nuestra opinión, el mandato del legislador acerca del desarrollo reglamentario de las mismas. Así, respecto a la estructura de las unidades de acceso a la información nada se decía en el art. 5 del Proyecto de Decreto.

Dentro de estos trámites que consideramos que es conveniente regular se encuentra el de la comunicación previa prevista en el artículo 42.4 LRJPAC (ahora art. 21.4 LPAC). Especialmente significativa nos parecía esta comunicación a los efectos de que el ciudadano conozca la fecha en la que la solicitud ha sido recibida en el órgano competente, determinante del comienzo del plazo máximo para la resolución expresa de aquella y, en su caso, del momento a partir del cual se puede considerar desestimada presuntamente la petición (art. 20 LTAIBG).

Como ejemplo, se señaló que esta comunicación previa se regulaba en el marco del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el art. 29 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana, de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Art. 6.- Subsanación.

Esta previsión, en realidad, regulaba sucintamente uno de los trámites del procedimiento necesarios para dar acceso a la información solicitada. Al respecto, pusimos de manifiesto que era conveniente regular en preceptos distintos la propia estructura de las unidades de acceso a la información, a la cual se podría dedicar un



artículo, y los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada (traslado a la unidad competente, comunicación previa, subsanación y otros).

- Art. 7.- Causas de inadmisión.

Era conveniente que en este artículo se enunciaran y se desarrollaran, en lo que se estimase conveniente, las causas de inadmisión recogidas en el art. 18 LTAIBG. En concreto, nos referimos a dos de estas causas.

La primera de ellas era la relativa a la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. En este sentido, parecía necesario que se tratase de definir en la norma reglamentaria qué se entiende por acción previa de reelaboración, sin incluir dentro de esta acción aquellos supuestos en los que la información pueda obtenerse mediante un uso estándar de los medios informáticos disponibles. A esta cuestión concreta ya nos habíamos referido también en el Informe emitido en el mes de junio de 2013 en el marco de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Gobierno Abierto de Castilla y León.

La segunda de las causas de inadmisión en la que nos detuvimos fue la relativa a las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley. Pues bien, consideramos que sería el reglamento de desarrollo de la LTPCyL el lugar adecuado para enunciar los criterios de acuerdo con los cuales una solicitud se pueda entender como «manifiestamente repetitiva» o «abusiva». En este sentido, el Proyecto de RD de desarrollo de la LTAIBG señalaba expresamente dos supuestos en los cuales se podía entender «manifiestamente repetitiva» una solicitud.

- Art. 8.- Alegaciones de terceros.

El art. 8 del Proyecto de Decreto reproducía textualmente lo dispuesto en el art. 19.3 LTAIBG. Pues bien, partiendo de lo señalado en el Informe del CTBG al Proyecto del RD de desarrollo de esta Ley, se podía añadir un tercer apartado en el precepto del Proyecto de Decreto ahora comentado, en el cual, cuando menos, se señalase expresamente que, en el caso de que transcurriera el plazo concedido a terceros para que presentasen alegaciones sin que se reciban estas, podrá continuarse con la tramitación del procedimiento a través de la resolución del mismo.



- Art. 9.- Aplicación de los límites al derecho de acceso.

En relación con lo dispuesto en el apartado segundo respecto al art. 15 LTAIBG, nos parecía especialmente relevante incluir en el Proyecto de Decreto la posibilidad contemplada en el art. 15.4 LTAIBG de proporcionar el acceso a la información pública previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

En cualquier caso, no procedía que el Decreto desarrollase ninguno de los aspectos regulados directamente en el citado art. 15 LTAIBG, puesto que se debía tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 38.2 a) y en la disp. adicional quinta de esta Ley, corresponde al CTBG y a la AEPD adoptar conjuntamente los criterios de aplicación de las reglas contenidas en aquel precepto, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en la LTAIBG y en la LOPD.

Por su parte, se señaló que el apartado 3 relativo a los límites en aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información debía ser suprimido, considerando que la disposición adicional primera ya se refiere con carácter general a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

- Art. 10.- Resolución.

El apartado 1 de este precepto se refería a los órganos competentes para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública. Sin embargo, su regulación era más escueta que la contemplada sobre este aspecto concreto en el art. 7 LTPCyL, sin que se contemplase, por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre en la Ley, quién era el órgano competente para resolver cuando los entes públicos de derecho privado, las empresas públicas y otras entidades del sector público autonómico no lo determinasen.

A nuestro juicio, los órganos competentes para resolver debían ser objeto de regulación en un precepto autónomo, donde se desarrollase, y no se resumiese, lo dispuesto en el art. 7 LTPCyL.



En cuanto a la posibilidad de ampliación del plazo para resolver, pusimos de manifiesto la conveniencia de matizar la expresión «en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario», así como de exigir que la decisión de ampliación del plazo fuera motivada.

Por último, se podía prever en el caso de la Administración autonómica la publicación en el Portal de Gobierno Abierto o en la correspondiente sede electrónica o página web del órgano o entidad de las resoluciones que se adoptasen previa disociación de los datos de carácter personal, de la misma forma que se exigía en el art. 13.8 del Proyecto de Decreto para las resoluciones de la Comisión de Transparencia.

- Artículo 11.- Contenido de la resolución.

Respecto al contenido de la resolución, parecía conveniente que en el supuesto de estimación de la solicitud (letra b) del apartado 1) se aclarase que esta estimación podía conceder el acceso a la información solicitada a través de la modalidad solicitada o de otra distinta, según correspondiera. En el punto 2, para el caso en el que se concediera el acceso a la información cuando haya habido una oposición de tercero, se podía incluir la exigencia de que la resolución indicase expresamente que el acceso únicamente podría tener lugar cuando transcurriera el plazo previsto para estos casos (último inciso del art. 20.2 LTAIBG).

En el apartado 4, la remisión a lo dispuesto en el art. 9.5 LTPCyL era conveniente que se completara con la referencia o el desarrollo de los supuestos en los que procediera un pronunciamiento contrario a la reutilización de la información; cuando la información contenga datos personales; y cuando la reutilización de los documentos objeto de acceso esté sujeta a una tasa distinta a la aplicable al acceso.

- Artículo 12.- Acceso a la información.

En el apartado 1 del precepto se establecía que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 22.2 LTAIBG, en el caso de que existiera oposición de tercero, la puesta a disposición de la información solo podía tener lugar cuando hubiera transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que este se hubiera formalizado o se hubiera resuelto confirmando el derecho a recibir la información.



Aunque el precepto legal no lo señalase, parecía que debía ser tenida en cuenta también a estos efectos la posible suspensión del acceso a la información como consecuencia de la presentación de la reclamación ante la Comisión de Transparencia, máxime cuando el art. 12.4 del Proyecto de Decreto hacía referencia expresa a la posibilidad de que un tercero que hubiera efectuado alegaciones durante la tramitación de la solicitud de acceso solicitase la suspensión de la ejecución de la resolución objeto de su reclamación. Respecto al punto 2, podría añadirse para la Administración autonómica la posibilidad de que el acceso por vía electrónica se pudiera articular a través del Portal de Gobierno Abierto mediante el establecimiento de un acceso privado.

- Artículo 13.- Impugnación de las resoluciones en materia de acceso ante la Comisión de Transparencia.

En primer lugar, desde un punto de vista meramente formal nos parecía más conveniente que este aspecto concreto del procedimiento, debido a su amplitud, fuera regulado en varios artículos y no en uno solo con 8 puntos. La regulación reglamentaria podría sistematizarse en tres preceptos: el primero de carácter general, donde se enunciase el régimen de impugnaciones y se determinase la naturaleza del mismo; el segundo relativo a la presentación y tramitación de la reclamación; y el tercero dedicado a la resolución de la reclamación y a la publicación de la misma.

En cuanto al régimen general de impugnaciones, el apartado primero se limitaba a hacer una remisión al art. 8 LTPCyL. Consideramos más adecuado que, cuando menos, reprodujera el mismo haciendo una referencia expresa al art. 24 LTAIBG, donde se regula la reclamación ante el CTBG, que aquí debe entenderse realizada ante la Comisión de Transparencia. En todo caso, nos parecía relevante que en el precepto se hiciera una referencia expresa a que la reclamación sustituye a los recursos administrativos, como hace el propio art. 23.1 LTAIBG.

Comenzando con la presentación de la reclamación, manifestamos la conveniencia de que el artículo dedicado a esta cuestión señalase expresamente que la misma puede ser presentada en el Registro del Comisionado de Transparencia (al que se adscribe la Comisión) y en cualquiera de los lugares previstos para la presentación



de escritos dirigidos a la Administración autonómica. A modo de ejemplo, así se recoge expresamente en el art. 53 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, de Canarias. También podría realizarse una sucinta referencia a los requisitos que debe cumplir la reclamación, como se realiza en el precepto legal de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto a la tramitación de la reclamación, sin perjuicio de la remisión realizada a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley de Procedimiento Administrativo, convenía hacer una referencia concreta a la forma en la cual participa en aquella el órgano administrativo autor del acto recurrido, señalando, por ejemplo, que la Comisión le requerirá, en su caso, el expediente y un informe sobre la reclamación presentada, de forma análoga a lo previsto para el recurso de alzada en el art. 121.2 LPAC. Asimismo, todavía en relación con la tramitación de la reclamación parecía oportuno que se hiciera una mención a que, cuando la resolución frente a la que se presenta la reclamación se fundamente en lo dispuesto en el art. 15 LTAIBG, se debe evitar hacer públicos los datos o circunstancias que pudieran implicar el conocimiento indirecto de los datos personales cuya protección ha motivado la denegación del acceso.

En cuanto a la resolución de la Comisión de Transparencia, debería expresarse claramente que tiene carácter ejecutivo, así como que, frente a la misma, solo cabe recurso contencioso-administrativo y no recurso de reposición.

Finalmente, respecto a la publicación de las resoluciones de la Comisión de Transparencia, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, cabía añadir a los lugares de publicación previstos en el punto 8 la propia página web del Comisionado de Transparencia al que se adscribe aquella.

- Disposición Transitoria.

La redacción inicial planteaba varias dudas.

En primer lugar, cabía plantearse desde cuándo podían estar presentadas las solicitudes de información para que se pudieran tramitar y resolver de conformidad con el procedimiento regulado, inclusión hecha del régimen de impugnaciones. Piénsese en solicitudes no resueltas expresamente. En segundo lugar, la expresión «todo aquello



que sea compatible con su estado de tramitación» utilizada resultaba demasiado ambigua y sujeta a diversas interpretaciones. A nuestro juicio resultaba más claro suprimir esta disposición y que fueran aplicables las reglas generales del derecho transitorio o establecer expresamente que la regulación del procedimiento prevista en el Decreto se aplicaría a las solicitudes de información presentadas con posterioridad a su entrada en vigor.

Por otra parte, podía valorarse la demora, si fuera necesaria, de la entrada en vigor de las previsiones que se contemplasen en relación con la estructura y actuación de las unidades de información.

El informe emitido a la vista del Proyecto de Decreto remitido incluía las conclusiones que a continuación se transcriben:

«1.- La norma presentada constituye un desarrollo parcial de la LTPCyL, pareciéndonos más conveniente abordar un desarrollo integral de la misma. En especial, deseamos poner de manifiesto la necesidad de que se desarrolle la regulación del Comisionado de Transparencia en aspectos tales como la determinación de los mecanismos o instrumentos de los que disponga para el ejercicio de funciones expresamente atribuidas al mismo por aquella Ley, como la de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos dentro de su ámbito subjetivo.

2.- Incluso limitando el ámbito de este desarrollo reglamentario al procedimiento, se deberían determinar reglamentariamente la estructura de las unidades de acceso a la información y todos los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.

3.- Muchos de los preceptos incluidos en el Proyecto de Decreto tienen un contenido impropio de un texto reglamentario, puesto que no desarrollan los preceptos legales correspondientes, sino que o se limitan a realizar una remisión a los mismos o los resumen. Véanse, por ejemplo, el art. 7 del Proyecto respecto al 18 LTAIBG; el 5.1 y 2 en relación con el 6 LTPCyL; el 10.1 respecto al 7 LTPCyL; o el 13.1 conectado con el 8 LTPCyL.



4.- En definitiva, a nuestro juicio sería más conveniente que el texto que aquí se informa, tras las modificaciones oportunas, se integrara como un título de un Decreto que desarrollara en su integridad la LTPCyL. En cualquier caso, sea como norma reglamentaria independiente o como título de otra más amplia, debería integrar en su articulado de una forma debidamente sistematizada los preceptos reguladores de las disposiciones generales aplicables al procedimiento para el ejercicio de acceso a la información pública; de su iniciación a través de la presentación de la correspondiente solicitud; de la tramitación de esta (cumpliendo el mandato del legislador sobre la determinación de la estructura de las unidades de acceso a la información y de los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada); del contenido y efectos de su resolución; y, en fin, del régimen de impugnación de esta última».

El texto completo de las observaciones y sugerencias realizadas por este Comisionado de Transparencia al Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León se encuentra publicado en nuestra página web (http://www.ctcyl.es/archivos/documentos/1_1453291507.pdf).

Previo Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 17 de febrero de 2016, tuvo lugar la aprobación del Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

Con carácter general, la norma finalmente aprobada no respondió a ninguna de las conclusiones generales realizadas en nuestro informe. Únicamente fueron acogidas algunas de nuestras propuestas concretas:

- Unificación de los arts. 2 y 3 del Proyecto («solicitantes de acceso a la información pública» y «contenido de las solicitudes de acceso a la información pública») en un único art. 2 del Decreto («solicitudes de acceso a la información pública»); y eliminación de la referencia a la motivación de la solicitud.

- Eliminación de la referencia a los límites aplicables al derecho de acceso a la información en la normativa de aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico.



- En cuanto a la impugnación de las resoluciones en materia de acceso, referencias a que la reclamación ante la Comisión de Transparencia es un mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos y al art. 24 LTAIBG.

- Publicación de las resoluciones de la Comisión de Transparencia en su web institucional.

En consecuencia, el resto de observaciones realizadas en el informe sobre el Proyecto de Decreto son trasladables al texto final de la norma aprobada. Singularmente, deseamos reiterar aquí el hecho de que no se haya procedido a abordar en el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, el único aspecto del derecho de acceso a la información pública a cuyo desarrollo reglamentario se remitía la Ley, como es el relativo a la estructura de las unidades de acceso a la información (art. 6 LTPCyL). En nuestra opinión, no puede sustituir a la regulación reglamentaria de esta cuestión la atribución genérica que se ha realizado en las órdenes de desarrollo de la estructura orgánica de los Servicios Centrales de las consejerías de la Administración autonómica, aprobadas en el mes de noviembre de 2016, a algún servicio central de estas de las funciones previstas en los arts. 6 y 9 LTPCyL. En concreto, esta atribución se realiza al Servicio de estudios y documentación de la Secretaría General correspondiente en seis de las nueve consejerías; en dos de las tres restantes (Agricultura y Ganadería y Educación), las citadas funciones se residen en el Servicio de evaluación, normativa y procedimiento, también de su Secretaría General; y, en fin, en la Consejería de la Presidencia estas funciones se deben ejercer por el Servicio de Estudios y Documentación de la Dirección General de Análisis y Planificación.

A esta ausencia de regulación de las unidades de información se había referido también el Consejo Consultivo en su Dictamen preceptivo, de 17 de febrero de 2016, sobre el proyecto de Decreto que dio lugar finalmente al Decreto 7/2016, de 17 de marzo, donde se incluyó la siguiente observación final: «... conviene que el decreto proyectado aclare cuál es o va a ser definitivamente la opción organizativa que adoptarán las unidades encargadas de la tramitación de las solicitudes de acceso a la información en la Administración General y Organismos Autónomos, dentro del abanico abierto por la Ley 3/2015, de 4 de marzo, que ofrece hasta tres posibilidades, una de ellas subsidiaria, a saber, las "unidades de acceso a la información" (art. 6), y los



Servicios de Estudios y Documentación y, en su defecto, los de Evaluación, Normativa y Procedimiento de las consejerías u organismo autónomo de que se trate (D.T. 2ª). Cualquiera que sea la opción elegida, deberá definirse la estructura de estas unidades o servicios, bien directamente o por remisión a la norma correspondiente y determinar el modo en que darán acceso a la información, por la remisión al reglamento que en dichos aspectos efectúa el artículo 6.1 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo».

Finalmente, el Decreto guardó silencio al respecto y las estructuras orgánicas se han limitado a elevar a definitiva la solución transitoria prevista en la LTPCyL, pero sin desarrollo normativo alguno de lo dispuesto en el art. 6 de esta Ley.

En fin, esta omisión de una regulación reglamentaria de las unidades de información, como veremos al evaluar el cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información pública en la Administración autonómica tiene una gran incidencia, a nuestro juicio, en la eficacia de este derecho.

Por el contrario, un porcentaje muy elevado del Decreto 7/2016, de 17 de marzo, es reiteración de lo dispuesto en normas de rango legal (en concreto, LTAIBG, LTPCyL y LPAC), lo cual resulta contrario a una correcta técnica normativa. En concreto, como cuestiones concretas reguladas en aquel Decreto no previstas en las Leyes que desarrolla, se pueden enunciar únicamente las siguientes:

- Art. 3.1 a): posibilidad de presentar la solicitud de acceso a la información a través del modelo de solicitud electrónica disponible en el Portal de Gobierno Abierto.

- Art. 4: plazo de diez días para remitir la solicitud de información a otro órgano y para que suministren la información las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas; y regulación del supuesto en que la información solicitada se encuentre en poder de varios órganos.

- Art. 8.2: obligación de evitar indicar en la resolución en la que se deniegue la información con fundamento en la protección de datos personales datos o circunstancias que pudieran implicar un conocimiento indirecto de tales datos.

- Art. 10.1: contenido de la resolución.



- Art. 11.3: obligación de informar al solicitante del coste de la realización de copias o del cambio del formato.

- Art. 12.3: obligación de publicar las resoluciones de la Comisión de Transparencia en la web institucional (previsión sugerida en nuestro informe) y en el Portal de Gobierno Abierto.

En definitiva, nuestra valoración del desarrollo reglamentario de la LTPCyL que ha tenido lugar en 2016 no puede ser positiva, porque aborda únicamente una parte de la Ley (la referida al derecho de acceso a la información pública) y lo hace de forma reiterativa con la normativa de rango legal y sin cumplir con el único mandato dirigido por aquella Ley en cuanto a su desarrollo reglamentario, que no es otro que regular la estructura de las unidades de acceso a la información.

4. Colaboración con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y otros órganos de control

El art. 13.2 c) LTPCyL incluye dentro de las funciones atribuidas al Comisionado de Transparencia la de colaborar en las materias que le son propias con órganos de naturaleza análoga. Esta función se ha ejercido con especial incidencia en relación con el CTBG, organismo público estatal que también tiene atribuida entre sus funciones, de conformidad con lo dispuesto en el art. 38.1 g) LTAIBG, la de la colaborar con el resto de órganos de control de la transparencia.

Esta colaboración se ha articulado de diversas formas:

- Reuniones mantenidas con el CTBG y resto de órganos autonómicos garantes de la transparencia.

Con fecha 16 de febrero, el Procurador del Común, como Comisionado de Transparencia, y su Adjunto, acudieron a la sede del CTBG a una reunión cuyo objeto fue el establecimiento de las bases de la cooperación a desarrollar entre todos los órganos de control de la transparencia.

Con fecha 14 de abril, el Comisionado de Transparencia y el Adjunto al Procurador del Común asistieron en Madrid a la presentación de los trabajos para el



establecimiento de una metodología para la medición de la transparencia de la actividad pública.

Con fecha 24 de octubre, el Adjunto al Procurador del Común asistió a una reunión con el CTBG y con el resto de órganos de control de la transparencia en la cual se trataron las siguientes cuestiones: presentación del aplicativo de la metodología para la medición de la transparencia de la actividad pública; criterios para la remisión de los datos acerca de las reclamaciones recibidas y resueltas en materia de acceso a la información pública en 2016; aplicación de la LPAC en relación con los certificados electrónicos; presentación del criterio conjunto del CTBG y de la AEPD sobre publicación de agendas; y criterios de coordinación en el caso de reclamaciones presentadas ante el CTBG pero careciendo de competencia para su resolución.

- Cesión de la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública.

Con la finalidad de ejecutar adecuadamente la tarea de evaluar el grado de cumplimiento de la LTAIBG, el CTBG ha suscrito un convenio de colaboración con la Agencia de Evaluación y Calidad con el objeto de desarrollar una metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Previa petición realizada por este Comisionado de Transparencia, en el mes de noviembre de 2016 se ha resuelto por el CTBG ceder la citada metodología, cuya aplicación práctica se tratará de poner en marcha en 2017.

- Apoyo por el CTBG a la puesta en funcionamiento del Comisionado de Transparencia.

Desde el primer momento, el CTBG colaboró y asesoró a este Comisionado de Transparencia para proceder al inicio del ejercicio de sus funciones. Esta colaboración se materializó a través de diversas acciones, entre las que se pueden destacar la visita personal de la Subdirectora General de Reclamaciones (con fecha 1 de diciembre de 2015), así como del Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno y del Director de la Oficina de Reclamaciones de administraciones territoriales, (con fecha 4 de febrero de 2106) quienes impartieron sendas jornadas de formación del personal



del Procurador del Común llamado a desarrollar labores en materia de transparencia, acerca de sus respectivos ámbitos de actuación material.

Por otra parte, con fecha 21 de noviembre el Adjunto al Procurador del Común y el Secretario de la Comisión de Transparencia mantuvieron una reunión en la sede del CTBG con el Subdirector General de Transparencia y Buen Gobierno acerca de la forma de llevar a cabo la evaluación por el Comisionado de Transparencia del grado de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa de transparencia por parte de todas las administraciones y entidades a supervisar por este.

Por último, dentro de las labores de formación desarrolladas por el CTBG, este organizó una Jornada de «Formación de Formadores en Transparencia y acceso a la información pública» el día 26 de octubre de 2014 en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública, a la que asistió la Asesora Jefa de Gabinete del Procurador del Común, en su condición de miembro suplente de la Comisión de Transparencia.

- Remisión de reclamaciones en materia de acceso a la información pública.

En un primer momento, el CTBG procedía a inadmitir a trámite las reclamaciones presentadas en el mismo frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública, adoptadas por alguno de los supuestos previstos en el art. 8 LTPCyL, informando a la persona reclamante de la competencia de la Comisión de Transparencia de Castilla y León. Así ocurrió en 2016 en ocho ocasiones, de las cuales en tres de ellas el reclamante procedió con posterioridad a presentar su reclamación ante la citada Comisión. En 2017, en estos casos el CTBG ya ha procedido a remitir las reclamaciones directamente a la Comisión de Transparencia de Castilla y León, informando a los ciudadanos de esta circunstancia. En la actualidad, se están tramitando tres reclamaciones que, inicialmente, habían sido presentadas por el interesado en el CTBG.