



V. CONCLUSIONES



V. CONCLUSIONES

Hasta aquí el contenido de la primera Memoria del Comisionado de Transparencia de Castilla y León, elaborada y presentada en cumplimiento del mandato legal contenido en el art. 13.1 a) LTPCyL. A través de la misma hemos tratado de realizar una radiografía general del estado de la transparencia en esta Comunidad.

La estructura territorial y administrativa de Castilla y León condiciona la eficacia de todos los derechos reconocidos a los ciudadanos por el Ordenamiento jurídico, pero de forma especial lo hace con el denominado «derecho a saber», considerando que el mismo exige el cumplimiento de diversas obligaciones por parte de un gran número de administraciones públicas y de otras entidades. En efecto, no debemos olvidar que son más de 5.000 los sujetos que deben cumplir las obligaciones impuestas por la normativa reguladora de la transparencia, un gran número de los cuales integran la Administración local y tienen un reducido tamaño y una mínima estructura que dificulta notablemente su observancia de las exigencias establecidas en este ámbito; esta circunstancia condiciona, igualmente, la propia labor encomendada al Comisionado de Transparencia, llamado a controlar a aquel elevado número de sujetos.

Desde su mismo inicio el 10 de diciembre de 2015, el desarrollo de nuestra actividad de garantía de la transparencia, en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley, y la propia elaboración de la presente Memoria nos ha facilitado alcanzar unas conclusiones generales acerca del estado de la transparencia en esta Comunidad. Estas conclusiones, por las propias limitaciones a las que se ha hecho referencia a lo largo de la presente Memoria, se fundamentan esencialmente en la vigilancia que hemos podido realizar de las administraciones públicas de mayor tamaño de la Comunidad (Administración autonómica, diputaciones provinciales y ayuntamientos de los términos municipales más poblados) y siempre que hemos contado con la colaboración de estas, que no ha sido unánime. El control de otras entidades se ha llevado a cabo casi de forma exclusiva a instancia de los ciudadanos, a través de la resolución de las reclamaciones presentadas por estos frente a resoluciones expresas o presuntas adoptadas en materia de acceso a la información pública por pequeños ayuntamientos



y entidades locales menores; en consecuencia, este control se puede calificar casi de esporádico.

En cualquier caso, las conclusiones que pasamos a enunciar se abordan desde un espíritu de manifestación de los avances logrados en esta materia, pero también desde una perspectiva crítica dirigida a contribuir al futuro diseño de medidas cuyo fin sea mejorar en Castilla y León la eficacia del derecho ciudadano a saber, de una importancia crucial en una sociedad democrática avanzada y moderna. Agruparemos las conclusiones alcanzadas en tres grandes apartados referidos a la normativa reguladora de la transparencia, a la configuración de este Comisionado de Transparencia como organismo de control en este ámbito, y al nivel general de cumplimiento de las obligaciones previstas en materia de publicidad activa y acceso a la información.

1. Valoración de la normativa autonómica reguladora de la transparencia.

La aprobación de la LTAIBG respondió a la necesidad de establecer una regulación general y amplia en materia de transparencia, en su doble vertiente de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública. En Castilla y León, se aprobó la LTPCyL en marzo de 2015, a través de la cual se amplió el ámbito de la actividad que se somete a la transparencia, se determinaron los órganos competentes en materia de acceso a la información pública y la reutilización de esta última, y se reguló la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto.

No se debe negar el avance que supuso la aprobación de esta Ley autonómica en cuanto al establecimiento de unas obligaciones adicionales de publicidad activa para los sujetos integrantes del sector público autonómico y a la previsión del Portal de Gobierno Abierto en el ámbito de la Administración General de la Comunidad y de sus organismos autónomos (una valoración genérica de este Portal se contiene en la parte de esta Memoria dedicada a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de la Administración autonómica). Sin embargo, en relación con esta Ley y además de lo que después se dirá respecto a la configuración del Comisionado de Transparencia como organismo de control, sí merece una mención



crítica la ausencia de mecanismos de reacción frente a los posibles incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa, más allá de la previsión genérica de carácter sancionador contemplada en su art. 3.2.

En todo caso, nos centraremos aquí en realizar una valoración general acerca del desarrollo reglamentario de esta Ley aprobado en 2016, valoración que ya se desprende de la intervención de este Comisionado en el procedimiento de elaboración 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 (a cuyo contenido se ha hecho una amplia referencia en esta Memoria), y que se ha visto confirmada después, especialmente, a través de la actuación desarrollada por la Comisión de Transparencia en la tramitación y resolución de las reclamaciones recibidas en 2016 frente a las resoluciones adoptadas en materia de acceso a la información pública por la Administración General de la Comunidad.

En primer lugar, ya manifestamos en su momento y reiteramos ahora, que se ha dejado pasar la oportunidad de abordar un desarrollo reglamentario integral de la Ley que abordara, además del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, otros contenidos como los mecanismos de reacción ante incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa en general, o los instrumentos formales de intervención a disposición del Comisionado de Transparencia ante aquellos en particular.

Pero es que además, en cuanto al desarrollo concreto del derecho de acceso a la información pública, no se ha cumplido con el único mandato legal impuesto como era el de la determinación reglamentaria de la estructura de las unidades de acceso a la información. Hemos observado que esta omisión en el desarrollo reglamentario no ha contribuido a identificar correctamente por la Administración autonómica las solicitudes de información pública presentadas por los ciudadanos y a canalizar su tramitación a través del procedimiento formalizado correspondiente.

Así mismo, a nuestro juicio, el Decreto aprobado resulta excesivamente reiterativo de las normas legales que debía desarrollar y no aborda la regulación de cuestiones relevantes para el propio ejercicio del derecho de acceso a la información



pública. Esta situación se añade a algunas de las deficiencias o lagunas en las que ya incurrían la LTAIBG y la LTPCyL, como son, parquedad de la regulación del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en general y para presentar la reclamación prevista en este ámbito en particular, y la falta de mecanismos ejecutivos puestos a disposición de los organismos de control para garantizar el cumplimiento y eficacia de sus decisiones.

Sin negar los aspectos positivos de las normas aprobadas en orden a regular y garantizar el derecho de los ciudadanos de Castilla y León a saber y la necesidad de continuar trabajando para que las mismas sean conocidas por los ciudadanos y aplicadas correctamente por todas las administraciones y entidades afectadas, existe todavía un margen amplio de mejora de la normativa, tanto de rango legal como reglamentario, que sería conveniente abordar. A lo largo de la presente Memoria, esperamos haber aportado elementos de juicio valorables en este sentido.

2. El Comisionado y la Comisión de Transparencia como organismos de control.

En primer lugar, debemos poner de manifiesto la ventaja que supone haber vinculado el Comisionado de Transparencia y la Comisión de Transparencia a la institución del Procurador del Común habida cuenta de su naturaleza independiente y de su amplia experiencia como defensor del derecho de los ciudadanos de Castilla y León a obtener información pública. Toda nuestra actuación en este ámbito ha perseguido poner en valor esta ventaja y utilizar la misma a favor de un mejor control del cumplimiento en esta Comunidad de las obligaciones impuestas en materia de publicidad activa y de acceso a la información pública.

Sin duda, donde de forma más eficaz se ha podido llevar a cabo esta labor es a través de la resolución por la Comisión de Transparencia de las reclamaciones interpuestas en materia de acceso a la información pública. Las 102 reclamaciones recibidas han dado lugar a 66 resoluciones, 40 de las cuales han sido estimatorias y en las mismas se ha exigido a la Administración o entidad afectada en cada caso que proporcionase la información solicitada por el ciudadano. A través de las resoluciones adoptadas por la Comisión, de cuyo contenido se ha realizado un repaso general en la



presente Memoria, además de ejercer la competencia atribuida por la LTPCyL se ha pretendido también emitir una serie de criterios jurídicos sobre la aplicación de la LTAIBG en Castilla y León que se encuentren a disposición de todos los ciudadanos y de las administraciones y entidades afectadas a través de la publicación en nuestra página web de aquellas, previa disociación de los datos de carácter personal. También esperamos que la publicación de esta Memoria, donde se han tratado de sistematizar aquellos criterios, contribuya a su difusión.

Ahora bien, frente a las ventajas señaladas de atribuir las funciones de control de la transparencia a organismos adscritos al Procurador del Común, nos encontramos con desventajas que tienen que ver, fundamentalmente, con la limitación de medios personales y materiales para llevar a cabo las nuevas funciones atribuidas y con una ausencia absoluta de mecanismos formales específicos para controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. La buena noticia es que se trata de deficiencias coyunturales que pueden ser solventadas en el futuro.

En primer lugar, la limitación de medios personales, incorporada en la propia LTPCyL como una prohibición de asignación de recursos adicionales al Procurador del Común destinados al desarrollo de las nuevas funciones encomendadas, condiciona de forma evidente el eficaz ejercicio de estas. Solo la voluntad empeñada por esta institución y por su personal impide que esta limitación comprometa seriamente el correcto desarrollo no solo de las nuevas competencias asignadas sino de las originarias que le corresponden como Defensor de los derechos constitucionales y estatutarios de los ciudadanos.

Por otra parte, la ausencia de previsión en la normativa de rango legal y reglamentario de mecanismos específicos a través de los cuales pueda ejercer su función de «velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa» por parte de la Administración autonómica, de las Entidades locales y de otras entidades afectadas, implica la intrascendencia práctica de esta competencia, más allá del reflejo de la misma que conste en esta Memoria. A diferencia de lo que ocurre en otros organismos de control de la transparencia, la ausencia de competencias sancionadoras o, incluso, de adoptar recomendaciones en relación con estos incumplimientos vacía el contenido de esta función. Obsérvese en este sentido que, mientras en el caso de la



Comisión de Transparencia que cuenta con un procedimiento específico para el desarrollo de su función esta se ha desarrollado con normalidad, no disponer de un instrumento formal de control de la publicidad activa hace que la atribución de esta labor al Comisionado de Transparencia se reduzca, prácticamente, a una mera declaración general sin trascendencia real para los derechos de los ciudadanos.

En el caso de que se afronten reformas normativas en esta materia, la actuación llevada a cabo por este Comisionado de Transparencia en 2016, de la que pretende ser un compendio esta Memoria, evidencia, a nuestro juicio, que dos de los aspectos que deberían ser abordados son el de los medios a disposición del organismo de control de la transparencia para el desarrollo de su labor y el de los instrumentos formales de los que disponga este si se tiene la voluntad de que realice una función real de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

3. Nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de acceso a la información

El único contenido concreto de la presente Memoria, cuya finalidad general es «evaluar el grado de aplicación de esta ley», exigido legalmente está constituido por la «información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas en materia de publicidad activa y acceso a la información». La forma concreta de obtener esta información se encuentra condicionada por diversos aspectos enunciados a lo largo de esta Memoria, tales como el elevado número de sujetos obligados por la normativa de transparencia en esta Comunidad, la limitación de medios a la que se tiene que enfrentar este Comisionado para el desarrollo de sus funciones o la ausencia de mecanismos formales dirigidos a controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

Estos y otros factores han hecho que el sistema escogido para poder obtener un grado mínimo de información sobre el cumplimiento de las obligaciones señaladas haya consistido en la petición a una muestra de sujetos obligados de la remisión cumplimentada de unos cuestionarios de autoevaluación que hemos dirigido a los mismos y que se adjuntan en el Anexo II. Los resultados obtenidos se encuentran condicionados, en primer lugar, por el número de sujetos a los que nos hemos dirigido,



que, para determinados grupos, ha sido meramente testimonial (por ejemplo, en el caso de los municipios de menos de 7.500 habitantes); y, en segundo lugar, por el grado de colaboración que puede ser calificado como discreto, considerando que se han cumplimentado algo más del 60 % de los cuestionarios, a pesar de la obligación de colaborar con este Comisionado recogida en el art. 14 LTPCyL; como ocurre en demasiadas ocasiones en este ámbito, la ausencia de consecuencias negativas para el incumplimiento de obligaciones previstas legalmente conduce con frecuencia a que tal incumplimiento se produzca.

Partiendo de las premisas señaladas y teniendo en cuenta que lo que a continuación se diga está condicionado por las mismas, podemos indicar, en relación con el cumplimiento de las **obligaciones de publicidad activa**, que de la información recopilada se desprende una heterogeneidad en el nivel de observancia de estas obligaciones, vinculada más al propio grado de conocimiento de la legislación de transparencia y a la voluntad de suministrar información a los ciudadanos que a los recursos con los que cuenta cada entidad. No obstante, sí podemos afirmar que la mayoría de las administraciones y entidades que nos han remitido los cuestionarios de autoevaluación muestran una percepción de su nivel de cumplimiento superior al que puede ser contrastado por un observador imparcial; por tanto, en la mayoría de los casos hay posibilidades de mejora en la información proporcionada a los ciudadanos a través de los portales de transparencia y páginas web.

En concreto, se puede señalar que es excepcional el cumplimiento íntegro de sus obligaciones de publicidad activa, en especial en relación con las características de claridad, accesibilidad, actualización, reutilización y adecuación para personas con discapacidad. Un ejemplo de lo anterior es el abuso de la utilización del formato pdf y la consideración, cuando menos dudosa, del mismo como formato reutilizable.

Por otro lado, es reseñable también el interés en ofrecer la información de acuerdo con los estándares de la organización Transparencia Internacional, circunstancia esta sin duda vinculada a las clasificaciones publicadas por esta organización y a la ausencia de medios de los organismos de control para realizar clasificaciones análogas pero referidas al cumplimiento de la LTAIBG y de la LTPCyL, cumplimiento que, obviamente, debe ser prioritario.



Una mención aparte merece la valoración del Portal de Gobierno Abierto a través del cual se debe permitir el acceso a la información objeto de publicidad activa en el ámbito de la Administración General de la Comunidad y de sus organismos autónomos. En términos generales, debe ser objeto de una valoración positiva la información ofrecida a través de este Portal; no obstante, consideramos que el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa a través del mismo es susceptible de mejora, puesto que la información puede ser ofrecida de una forma más clara y directa, evitando el abuso de buscadores de la información dentro de aquel, así como de la utilización de enlaces con acceso indiscriminado a páginas web de otros organismos y entidades. Al igual que ocurre en la mayoría de administraciones y entidades autoevaluadas también aquí se observa un abuso del formato pdf en defecto de otros formatos más reutilizables.

Finalmente, resultan evidentes las dificultades, insalvables en muchos casos, que muchas entidades locales en Castilla y León (municipios de reducido tamaño y entidades locales menores) afrontan para cumplir, siquiera mínimamente, con las obligaciones de publicidad activa impuestas por la Ley, en muchos casos debido a la ausencia de una mínima infraestructura tecnológica para ello. En este sentido, la ausencia de colaboración con este Comisionado de la Federación Regional de Municipios y Provincias nos impide conocer las actuaciones que, sin duda, se estarán llevando a cabo para abordar esta problemática.

En cuanto al cumplimiento de las **obligaciones en materia de acceso a la información**, aquí, a diferencia de lo ocurrido respecto a la publicidad activa, además de los datos recopilados a través de los cuestionarios de autoevaluación obtenidos contamos con los computados a través de la actividad desarrollada por la Comisión de Transparencia para resolver las reclamaciones presentadas frente a resoluciones expresas o presuntas en esta materia.

La primera conclusión obtenida en relación con esta vertiente de la transparencia es el reducido número de solicitudes de información pública recibidas por las administraciones públicas y entidades afectadas. Entre las administraciones de mayor tamaño, únicamente en dos ayuntamientos de capitales de provincia (Ávila y Burgos) se ha presentado un número de solicitudes que puede ser calificado como



razonable. Este escaso número de solicitudes de información pública computadas como tales se debe, a nuestro juicio, a varias causas, como son un conocimiento todavía reducido por parte de los ciudadanos del alcance del derecho de acceso a la información pública a la vista de la nueva normativa; y, de mayor relevancia a nuestro juicio, el cómputo de aquellas, puesto que parece poco probable que los datos suministrados respecto al número de solicitudes de información pública respondan al número de ocasiones reales en las que un ciudadano se ha dirigido a la Administración o entidad de que se trate solicitando información pública. En el ámbito de la Administración autonómica, la regulación de las unidades de acceso a la información y la rebaja del nivel jerárquico del órgano competente para resolver las solicitudes de información pública, facilitarían la identificación de estas y la canalización de su tramitación hacia el procedimiento correspondiente.

Ahora bien, una vez que las solicitudes de información son tramitadas como tales, la mayor parte de ellas son resueltas expresamente y estimadas. Por tanto, se puede concluir que, una vez que las solicitudes de información pública se encauzan adecuadamente hacia el procedimiento de ejercicio de este derecho, son mayoritarios los casos en los que, finalmente, se proporciona al ciudadano el acceso a la información solicitada. En cuanto a la aplicación de los motivos de denegación, predominan en todos los grupos de sujetos obligados las causas de inadmisión reguladas en el art. 18 LTAIBG, frente a los límites previstos en los arts. 14 y 15 LTAIBG.

En definitiva, la asunción de la denominada «cultura de la transparencia», tanto por los ciudadanos como por las administraciones públicas y demás entidades afectadas, exige más que la sola aprobación de una o varias leyes; se trata de un proceso que requiere de una evolución en el tiempo y cuyos resultados deberán mejorar con los años. Sirva esta primera Memoria de Transparencia para contribuir a identificar las reformas y medios más necesarios para hacer que aquel proceso avance en Castilla y León hacia una eficacia real del denominado «derecho a saber» de los ciudadanos.