



V. CONCLUSIONES



V. CONCLUSIONES

Este ha sido el contenido de la cuarta Memoria del Comisionado de Transparencia, elaborada y presentada en cumplimiento del mandato legal recogido en el art. 13.2 a) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Es la primera Memoria correspondiente a un año completo en el cual se han ejercido las funciones de garantía de la transparencia por un nuevo Comisionado y por una Comisión con una composición diferente. A través de ella se ha tratado de realizar una radiografía general del estado de la transparencia pública en esta Comunidad, procurando identificar, de un lado, los cambios y mejoras introducidas por las distintas administraciones y entidades afectadas en orden a hacer más transparente su actuación, y, de otro, las deficiencias en este ámbito que se encuentran pendientes de ser corregidas.

El «derecho a saber» de los ciudadanos de esta Comunidad exige el cumplimiento de diversas obligaciones por parte de un gran número de administraciones, entidades públicas y corporaciones de derecho público. La supervisión de su observancia en 2019 se ha llevado a cabo con las limitaciones normativas y materiales a las que ya se ha hecho referencia en las memorias anteriores, limitaciones que condicionan notablemente la metodología utilizada para realizar esta evaluación. En consecuencia, la lectura que se deba hacer de sus resultados debe tener presente el hecho de que son más de 5.000 los sujetos que han de cumplir en esta Comunidad las obligaciones impuestas por la normativa reguladora de la transparencia (solo teniendo en cuenta las administraciones públicas), un gran número de los cuales son entidades que integran la Administración local, cuya estructura en esta Comunidad es por todos conocida. En este sentido, también en el ámbito de la transparencia pública las entidades locales de reducido tamaño encuentran grandes dificultades para cumplir con sus obligaciones.

Precisamente por este motivo, las conclusiones que pasamos a exponer se centran esencialmente en el resultado de la supervisión que se ha podido llevar a cabo de las administraciones públicas de mayor tamaño (Administración autonómica, entidades que conforman el sector público autonómico, y diputaciones provinciales y ayuntamientos de los términos municipales más poblados).

Sin perjuicio de que sea 2019 el año analizado en esta Memoria, no hemos querido olvidar dos circunstancias de gran relevancia que han tenido lugar en la primera mitad de



2020, como han sido la crisis generada por la covid-19 y sus consecuencias sobre la transparencia, y el inicio del proceso dirigido a una transformación sustancial del marco jurídico de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública en esta Comunidad. Como es obvio, el análisis en profundidad y completo de ambas circunstancias tendrá lugar en la Memoria del año 2020, pero no es posible realizar un análisis actual de la transparencia pública en Castilla y León sin hacer una referencia, aun cuando sea breve y parcial, de un lado, a una crisis que ha afectado de forma radical a la vida de los ciudadanos y a la respuesta ofrecida por las instituciones, y, de otro, a la puesta en marcha de un proceso que pretende un gran cambio en el marco jurídico regulador de esta materia en esta Comunidad.

En la exposición de estas conclusiones seguiremos la estructura establecida en la propia Ley, comenzando con las relativas a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, para continuar con las correspondientes a la observancia del derecho de acceso a la información, y finalizando con las referidas a la garantía institucional de la transparencia en Castilla y León integrada por el Comisionado y por la Comisión de Transparencia.

Obligaciones de publicidad activa

1. Como en años anteriores, el cumplimiento de estas obligaciones se ha tratado de evaluar mediante el examen de cuestionarios cumplimentados por las administraciones y entidades afectadas, en los cuales estas expresan su percepción del cumplimiento de las exigencias de publicidad recogidas por la normativa aplicable. En consecuencia, este método de evaluación precisa de la colaboración de los sujetos evaluados mediante la cumplimentación de tales cuestionarios. En 2019, un 61% de los sujetos a los que nos hemos dirigido han colaborado en esta tarea de evaluación a través de la remisión del cuestionario cumplimentado. Debemos valorar esta colaboración considerando que nos hemos visto obligados a pedir esta durante la vigencia de la declaración del estado de alarma motivada por la crisis sanitaria de la covid-19. Es destacable que la práctica totalidad de las entidades que conforman el sector público autonómico, cuya publicidad activa se encuentra sujeta a las obligaciones adicionales recogidas en la Ley de Transparencia autonómica, las nueve diputaciones provinciales y 12



de los 15 ayuntamientos de la Comunidad de más 20.000 habitantes han colaborado en la elaboración de esta Memoria y, por tanto, ha podido ser evaluado el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa.

2. En las memorias anteriores se señaló que las administraciones y entidades públicas de mayor tamaño se estaban esforzando en la observancia de la normativa, si bien lo hacían con especial incidencia en cuanto al aspecto cuantitativo de esta obligación (divulgar todos aquellos contenidos exigidos por la Ley), olvidando, en ocasiones, aspectos cualitativos de la publicación de la información que también deben ser observados, como su claridad, el acceso fácil a la misma, su reutilización o la accesibilidad para las personas con discapacidad. En 2019, hemos constatado avances en el aspecto de la accesibilidad de la información publicada por varias entidades, como es el caso de la Junta de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto, o la Universidad de Valladolid. En general, los incumplimientos de la obligación de publicar los contenidos previstos en la Ley continúan afectando, fundamentalmente, a las entidades locales de menor tamaño y a las corporaciones de derecho público.
3. Las mejoras que se han introducido en 2019 en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León nos merecen una valoración positiva. La asunción de las competencias correspondientes a los contenidos de la página corporativa por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, y dentro de esta por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, ha tenido su reflejo en el Portal. Como ejemplo de ello, podemos poner de manifiesto la mejora notable de la publicación de contenidos que fueron objeto de crítica en anteriores memorias, como son los casos de la publicidad institucional y de las Relaciones de Puestos de Trabajo, o la incorporación de nuevos contenidos como las agendas de trabajo de los altos cargos de la Administración autonómica. Ha sido notable también la información que se ha publicado en relación con la crisis sanitaria motivada por la covid-19. Se continuarán analizando en las próximas memorias los avances en la publicación de información, en especial en lo relativo a la accesibilidad y reutilización de esta, donde también se han producido notables avances a través del Portal de Datos Abiertos.



4. En cuanto a las entidades del sector público autonómico que no publican su información a través del Portal de Gobierno Abierto, destacamos de nuevo el grado de cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa por parte de las universidades públicas de la Comunidad y la introducción por estas de mejoras en sus portales de transparencia, mejoras que en algún caso han tratado de compatibilizar la propia naturaleza de la actividad desarrollada por la Universidad con la organización de la información ofrecida de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En cuanto a las fundaciones públicas, persiste una gran heterogeneidad en el nivel de cumplimiento de sus obligaciones, destacando el esfuerzo realizado para que su publicidad activa responda a lo exigido en las leyes por algunas de ellas, ya citadas en este aspecto en años anteriores, como la Fundación Siglo para el Turismo y las Artes, la Fundación de Hemoterapia y Hemodonación o la Fundación Universidades y Enseñanzas Superiores.
5. Respecto a las entidades integrantes de la Administración local, para la elaboración de la presente Memoria no hemos contado con la colaboración de la Federación Regional de Municipios y Provincias para conocer, siquiera parcialmente, el grado de cumplimiento general de estas obligaciones por los ayuntamientos de municipios con una población inferior a los 5.000 habitantes. A pesar de ello, no es aventurado señalar que existe aquí una doble realidad: de un lado, la relativa a diputaciones provinciales, ayuntamientos capitales de provincia y otros con una población cuantitativamente relevante, donde se logra un cumplimiento aceptable de la Ley estatal de transparencia; y otra distinta, donde la observancia de la normativa es poco menos que un deseo inalcanzable, aun cuando la voluntad de las entidades afectadas sea favorable al cumplimiento de aquella Ley. Aunque esta doble realidad pueda ser trasladable al resto del territorio nacional, se da de una forma muy acusada en esta Comunidad debido a las peculiaridades de su estructura municipal y a la existencia de un gran número de entidades locales menores. Es esta una circunstancia que debe ser tenida especialmente en cuenta ahora que se están dando los primeros pasos para sustituir la Ley de Transparencia autonómica por una nueva en la que, según el Borrador de su Anteproyecto, se recoge una voluntad de incluir dentro de su



ámbito de aplicación a todas las Entidades Locales y de incrementar exponencialmente el número de obligaciones de publicidad activa adicionales a las previstas en la Ley estatal.

6. En relación con la publicidad activa de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de mayor tamaño de la Comunidad, las conclusiones generales que se pueden alcanzar no difieren en mucho de las enunciadas en los años anteriores. Las deficiencias más generalizadas siguen siendo las relacionadas con la ausencia general de empleo de formatos reutilizables para publicar la información (especialmente, el formato PDF) y con el aspecto relativo al acceso a la información pública para las personas con discapacidad. Por otra parte, respecto a la forma de estructurar la publicación de la información, continúa siendo muy común que el sistema principal de clasificación de esta se realice en función de los criterios establecidos por la organización *Transparencia Internacional*, si bien se ha constatado una cierta voluntad en algunos casos de adaptar también la información publicada a los criterios previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Deseamos destacar, desde un punto de vista negativo, que se encuentra en exceso generalizada entre los ayuntamientos de menos de 7.500 habitantes la omisión de la publicación completa de las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.
7. El grado de cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa por las corporaciones de derecho público que han colaborado para la elaboración de esta Memoria es alto, destacando especialmente en este sentido el Consejo Regional de Cámaras de Comercio y las cuatro Cámaras provinciales que nos ha remitido el cuestionario cumplimentado, puesto que todas ellas disponen de su portal de transparencia en el que se publica la información de forma clara y estructurada. Este grado de observancia es menor en el caso de los cuatro colegios profesionales que han colaborado con el Comisionado, quienes ofrecen su información de forma casi exclusiva a través de documentos en formatos PDF.

Obligaciones en materia de acceso a la información

8. Respecto a las solicitudes de información pública presentadas por los ciudadanos, se observa un crecimiento notable de las formuladas ante los servicios de las



nueve Consejerías de la Administración General autonómica. Además de las facilidades ofrecidas para la presentación de la solicitud por vía electrónica, también consideramos que ha contribuido a este ascenso en el número de peticiones el hecho de que la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno haya coordinado su tramitación e impartido instrucciones en relación con su identificación y registro. Esta última circunstancia confirma la conveniencia de que se pongan en funcionamiento las unidades de información previstas en el art. 6 de la Ley autonómica de transparencia. El Borrador de Anteproyecto de la nueva Ley, no contiene una regulación completa de estas unidades pero prevé su puesta en marcha en un plazo de seis meses desde la publicación de aquella.

9. En cuanto a las solicitudes presentadas en el resto de administraciones y entidades, se nos antoja todavía reducido, con carácter general, el número de las recibidas por las diputaciones provinciales y ayuntamientos de más de 20.000 habitantes. Todo parece indicar que muchas de las peticiones de información que se presentan no son tramitadas ni resueltas, en realidad, como tales. Solo así se puede entender que alguna de estas entidades afirme no haber recibido ninguna solicitud de información pública durante todo el año 2019. Sin embargo, el número de reclamaciones en materia de acceso a la información pública presentadas ante la Comisión de Transparencia ha vuelto a crecer por cuarto año consecutivo, si bien a un ritmo inferior al de años anteriores, lo cual, por otra parte, resulta lógico considerando que durante los tres primeros años de funcionamiento de la Comisión se había triplicado el número de reclamaciones recibidas.
10. En 2019, el 80% de las solicitudes de acceso a información pública cuya presentación ha sido conocida por este Comisionado con motivo de la elaboración de la presente Memoria fueron estimadas, lo que confirma un año más que un alto porcentaje de las peticiones de información que son tramitadas como tales se resuelven expresamente de forma estimatoria. Este porcentaje ha sido algo inferior en el ámbito de la Administración autonómica donde se estimaron expresamente el 67% de las solicitudes presentadas. En todo caso, el porcentaje de estimaciones de las solicitudes de información pública continúa siendo revelador de la importancia de que estas, con independencia de la forma en la



que se presenten y de su autor, sean tramitadas de conformidad con el procedimiento legalmente previsto.

- 11.** En los casos de denegación expresa de la información, sigue predominando en todos los grupos de sujetos obligados la aplicación de las causas de inadmisión reguladas en el art. 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre la de los límites previstos en los arts. 14 y 15 de la misma Ley. Dentro de las primeras, a las consistentes en la acción previa de reelaboración y el carácter manifiestamente repetitivo o abusivo, apuntadas como causas más frecuentes aplicadas en 2018, se ha unido la relativa al hecho de que la información se encuentre en curso de elaboración.

Sistema de garantía de la transparencia

- 12.** Todos los organismos de garantía de la transparencia formulamos en 2019 la denominada «Declaración de Málaga», como continuación de la adoptada en Cádiz en 2018, donde se ha vuelto a insistir en la demanda a los poderes públicos de apoyo a nuestro trabajo y de «mejora de nuestras organizaciones y dotación de recursos». En relación con esta cuestión, es conocido que en Castilla y León no solo es que no haya medios específicos atribuidos a los órganos de garantía de la transparencia, sino que incluso existe la prohibición legal de que disponga de ellos al margen de los propios del Procurador del Común. Resulta evidente que esta situación continúa siendo un obstáculo para el eficaz desempeño de las funciones encomendadas que debe ser superado. El Borrador de Anteproyecto de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización, prevé, con carácter general, que se dote de medios al Comisionado y a la Comisión de Transparencia en el plazo de seis meses desde la publicación de la nueva Ley.
- 13.** En la misma «Declaración de Málaga» también hemos pedido por los órganos de garantía que se nos conceda un protagonismo en la puesta en práctica de las medidas dirigidas a luchar contra el fraude y las prácticas corruptas y a responder de forma adecuada a las peticiones y demandas de la ciudadanía a favor de mayor transparencia de las instituciones. Con esta finalidad, parece necesaria la existencia de un régimen sancionador en este ámbito que pueda aplicarse de una forma efectiva. En esta Comunidad, en el caso del control del cumplimiento de las



obligaciones de publicidad activa, a la carencia antes señalada de medios humanos y materiales del Comisionado de Transparencia se añade una jurídica, puesto que este Organismo no dispone de instrumentos formales adecuados para poder ejercer su competencia de velar por el cumplimiento de aquellas obligaciones. En realidad, la Ley autonómica de transparencia no prevé un régimen legal sancionador en la materia cuya aplicación garantice una reacción adecuada y eficaz ante los incumplimientos en los que puedan incurrir los sujetos públicos obligados. El Borrador del Anteproyecto de Ley antes señalado regula un régimen sancionador exigente donde se otorga un papel protagonista a la Comisión de Transparencia, atribuyendo a este órgano el monopolio de la promoción de la incoación del procedimiento punitivo y una función de informe preceptivo previo a la resolución de este. Al respecto y sin perjuicio del carácter todavía embrionario que tiene este documento, es preciso llamar la atención, entre otros aspectos, sobre la necesidad de acompasar en el tiempo el inicio de las funciones relacionadas con el procedimiento sancionador atribuidas al órgano de garantía de la transparencia y su dotación efectiva de medios personales.

- 14.** En 2019 se han presentado ante la Comisión de Transparencia 325 reclamaciones en materia de acceso a la información pública, 11 más que en 2018. Se han adoptado 216 resoluciones, de las cuales 114 han sido estimatorias y 52 han sido adoptadas por desaparición del objeto al ser concedida la información solicitada cuya denegación había motivado la reclamación inicial. En todos estos casos, el resultado final es (o, al menos, debería serlo) que el ciudadano obtenga la información pública que ha solicitado y a cuyo conocimiento tiene derecho. En cuanto al resto de resoluciones, 20 fueron de inadmisión, 12 de sentido desestimatorio y 18 contuvieron un archivo de la reclamación por otras causas. Durante la vigencia de la declaración del estado de alarma motivada por la covid-19, se ha ralentizado el número de reclamaciones presentadas pero no se ha paralizado la actuación de la Comisión que ha adoptado en este período de tiempo 104 resoluciones.
- 15.** Las resoluciones de la Comisión son obligatorias y ejecutivas. Es necesaria, sin embargo, una reforma legislativa que permita el empleo de medios dirigidos a garantizar la ejecución forzosa de aquellas y, en concreto, la imposición de multas



coercitivas. En este sentido, todavía siguen siendo incumplidas algunas de las resoluciones estimatorias adoptadas por la Comisión, ante lo cual únicamente nos queda el recurso de publicar este incumplimiento en nuestra página electrónica y hacerlo constar también en esta Memoria. El Borrador de Anteproyecto de la Ley al que nos venimos refiriendo, sin embargo, no ha recogido la posibilidad de imponer multas coercitivas dirigidas a garantizar el cumplimiento de las resoluciones de la Comisión de Transparencia, circunstancia esta que, entre otras, ha sido puesta de manifiesto en las alegaciones que se han realizado a la vista de aquel. Por otro lado, todas las sentencias judiciales adoptadas en 2019 en relación con resoluciones de la Comisión de Transparencia han sido desestimatorias de los recursos interpuestos frente a estas y confirmatorias del criterio mantenido por la Comisión, entre ellas la primera adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en relación con una resolución de la Comisión.