



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE CASTILLA Y LEÓN

II. ACTIVIDAD DEL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA



II. ACTIVIDAD DEL COMISIONADO DE TRANSPARENCIA

A. Medios personales y materiales

La LTPCyL crea y regula el Comisionado de Transparencia y atribuye sus funciones al Procurador del Común. El art. 12 de la misma Ley crea la Comisión de Transparencia, como órgano colegiado adscrito al Procurador del Común, integrado por el Comisionado de Transparencia, que la presidirá; por el Adjunto del Procurador del Común, cuando exista, y en su defecto por la persona al servicio de la Institución que designe el Procurador del Común; y por el secretario, que será designado por el Procurador del Común entre las personas al servicio de la Institución. El pasado 2020 ha sido el segundo año completo durante el cual la Comisión de Transparencia ha desarrollado su función de tramitación y resolución de las reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información pública con su nueva composición, derivada de los nombramientos que tuvieron lugar en el último trimestre de 2018 de D. Tomás Quintana López como Procurador del Común y de D.^a Anabelén Casares Marcos como su Adjunta.

Continúa sin sufrir modificaciones desde la fecha de entrada en vigor de la LTPCyL (el 10 de diciembre de 2015) la previsión normativa donde se recoge que el ejercicio de las funciones atribuidas al Comisionado y a la Comisión de Transparencia se debe llevar a cabo con los medios personales y materiales propios del Procurador del Común. En efecto, el art. 15 LTPCyL dispone que el Comisionado y la Comisión de Transparencia contarán para el desarrollo de las funciones previstas por esta Ley con los medios materiales y personales asignados a la institución del Procurador del Común; así mismo, 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», recoge la prohibición expresa de que esta nueva asunción de competencias implique un incremento de gasto.

La limitación de los medios personales y materiales asignados para la realización del control de la transparencia en Castilla y León se fundamentó en un principio de contención del gasto público, el cual constituyó también uno de los motivos principales por las cuales se atribuyeron en 2015 al Procurador del Común competencias específicas, adicionales a las derivadas de su posición estatutaria como institución propia de la



Comunidad y Defensor del Pueblo autonómico, relacionadas con la protección del derecho de acceso a la información pública y con el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa recogidas en la normativa de transparencia.

Desde la primera de las Memorias presentadas hemos expresado que la atribución de nuevas funciones al Procurador del Común sin ir acompañada de previsiones acerca de recursos personales y materiales adicionales destinados al ejercicio de aquellas, con prohibición del incremento de gasto para ello incluida, afecta a la eficacia en el desarrollo de la labor encomendada. Debemos reiterar que la creación de un organismo de control de la transparencia pública sin contemplar medios humanos y materiales adicionales específicos para que pueda desarrollar adecuadamente su función y prohibiendo, además, cualquier tipo de disposición de recursos en ese sentido, supone un obstáculo más que notable para la realización de forma eficaz de las nuevas funciones atribuidas por la normativa aplicable.

En el quinto año de funcionamiento del Comisionado y de la Comisión de Transparencia, como no podía ser de otra forma, se continúa manteniendo el compromiso de la institución del Procurador del Común y de todo el personal a su servicio con la garantía de la transparencia en nuestra Comunidad, así como la voluntad y el empeño en el adecuado cumplimiento de las competencias atribuidas por la legislación. Ahora bien, lo anterior no es incompatible con manifestar, una vez más, la necesidad de dotar al Comisionado y a la Comisión de Transparencia de los medios personales y materiales básicos para garantizar un ejercicio adecuado de sus funciones.

En la Memoria correspondiente al año 2018 se realizó un balance general de los tres primeros años de vigencia de la LTPCyL, en el que se diferenciaron sus aspectos positivos, neutros y negativos. Entre estos últimos se consideraron como tales aquellas disposiciones u omisiones de la Ley que impedían o dificultaban, y lo siguen haciendo, que su aplicación se traduzca en una mayor amplitud del denominado «derecho a saber» de los castellanos y leoneses, haciendo referencia a la cuestión de la limitación de los medios personales y materiales que, sin duda, afecta a la eficacia en el desarrollo de la labor encomendada al Comisionado y a la Comisión de Transparencia.

En 2020 ha sido objeto de tramitación el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León, el



cual se encontraba incluido dentro de su Plan Normativo. El Borrador de este Anteproyecto recogía desde su primera redacción una disposición acerca de la dotación suficiente de medios personales y materiales del Comisionado y de la Comisión de Transparencia. En nuestra Memoria anterior pusimos de manifiesto nuestra valoración positiva de esta previsión, si bien en las alegaciones que se presentaron por este Comisionado de Transparencia al citado Borrador en el correspondiente trámite de información pública mostramos nuestra preocupación por el hecho de que las nuevas funciones atribuidas al órgano de garantía de la transparencia en aquel Anteproyecto debieran ejercerse, de acuerdo con lo recogido en el mismo, sin que llegara a materializarse el incremento de medios previsto para el que se concedía un plazo de seis meses desde la citada fecha de entrada en vigor.

Pues bien, atendiendo a la alegación realizada, en la modificación del Borrador de Anteproyecto que tuvo lugar tras el período de audiencia se ha incorporado la previsión de que la dotación de personal del Comisionado y de la Comisión de Transparencia debe acomodarse, en el plazo de un año desde la publicación de la nueva Ley en el *BOCyL*, a las competencias reconocidas en esta al órgano de garantía de la transparencia. Como ya se indicaba en nuestra anterior Memoria, una Ley no es el instrumento idóneo para dotar de medios personales y materiales a una institución, pero se debe garantizar que la suficiencia de recursos del organismo de garantía de la transparencia sea real en el momento en el que deba comenzar a ejercer las nuevas funciones encomendadas, motivo por el cual se valora positivamente la previsión introducida en el Borrador de Anteproyecto y la modificación realizada en este.

En definitiva, la inexistencia de medios personales y materiales específicos destinados al ejercicio de las funciones asignadas al Comisionado y a la Comisión de Transparencia condiciona notablemente su desarrollo y puede llegar a afectar a las competencias propias del Procurador del Común, máxime si tenemos en cuenta el constante incremento de la actividad de la Comisión de Transparencia. Por este motivo, en todas las Memorias anteriores se ha expresado que era 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. En 2020 se ha iniciado el procedimiento dirigido a la aprobación del Proyecto de una nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización, y debemos valorar



positivamente tanto que el texto inicial propuesto tuviera en cuenta la necesidad de proporcionar medios suficientes al órgano de garantía de la transparencia dentro de los asignados al Procurador del Común, como la previsión posterior introducida en aquel sobre la necesaria acomodación entre la efectividad de la dotación de medios y el comienzo del ejercicio de nuevas funciones atribuidas.

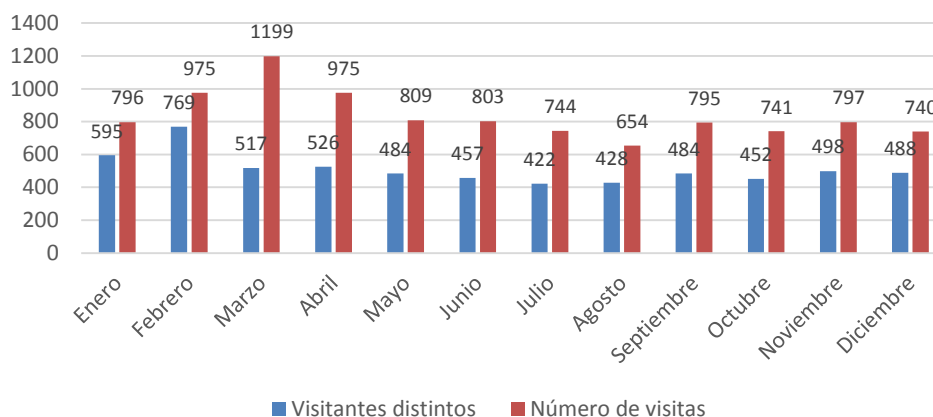
B. Relaciones con los ciudadanos

Tanto en la regulación contenida en la LTAIBG como en la LTPCyL, la transparencia de la actividad pública tiene, desde la perspectiva de los ciudadanos, dos vertientes: de un lado, un derecho de estos a exigir la publicación de información con el alcance, contenido y condiciones previstas en aquellas leyes; y, de otro, un derecho de acceso a la información pública previa solicitud de esta a los sujetos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. Los órganos de control de la transparencia, como el Comisionado y la Comisión de Transparencia de Castilla y León, constituyen garantías institucionales de la eficacia de aquellos derechos. Por tanto, es importante que los ciudadanos conozcan su existencia, las funciones que pueden desarrollar dentro del ámbito de competencias reconocidas y las vías a través de las cuales pueden acceder a aquellos y solicitar su intervención. Este fue el motivo por el cual, desde el mismo momento del comienzo del funcionamiento del Comisionado y de la Comisión de Transparencia, la divulgación de su existencia y de sus funciones como organismos de control de la transparencia ha constituido un objetivo básico. Al respecto, siempre hemos tratado de acercarnos a los ciudadanos y de que estos tengan unas vías de acceso sencillo a través de las cuales puedan pedir nuestra intervención en orden a garantizar la eficacia de sus derechos en este ámbito, con especial incidencia de su derecho de acceso a la información pública.

Uno de los instrumentos esenciales dirigido a lograr este objetivo en un contexto como el actual es la **página web del Comisionado de Transparencia** (www.ctcyl.es) En 2019, esta tuvo una profunda transformación y mejora al introducirse cambios dirigidos a tratar de garantizar a todas las personas un acercamiento fácil y asequible al conocimiento de sus derechos en materia de transparencia; a la forma en la cual el Comisionado y la Comisión de Transparencia pueden intervenir en su defensa; y, en fin,

al contenido de las actuaciones llevadas a cabo por ambos en el desarrollo de sus funciones legalmente atribuidas.

La utilización de la página web por los ciudadanos en el año 2020 se muestra en el siguiente cuadro:



En total, durante el año 2020 se recibieron más de 10.000 visitas a nuestra página web, de más de 6.000 visitantes distintos.

En el apartado de la página web dedicado a la Institución se define qué y quién es el Comisionado de Transparencia, y se enuncian las funciones asignadas al mismo, con una especial referencia a la Presidencia de la Comisión de Transparencia; un lugar destacado en este apartado se ha reservado a la información acerca de la forma de instar una actuación del Comisionado o de la Comisión de Transparencia, señalando las vías para presentar una reclamación en materia de derecho de acceso a la información pública, una denuncia por un incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en la normativa o una consulta por los órganos competentes para resolver solicitudes de información; finalmente, se publica el contenido íntegro de las Memorias anuales presentadas y se incluyen los enlaces a las páginas electrónicas del CTBG y del resto de órganos de garantía de la transparencia de las CCAA que los han creado.

En cuanto a la actividad del Comisionado y de la Comisión, se publican las actas de esta última y las respuestas del Comisionado a las consultas que hemos recibido de los órganos encargados de tramitar y resolver solicitudes de acceso a la información pública (en 2020 se han respondido dos consultas recibidas de dos Ayuntamientos); se publican todas las resoluciones adoptadas por la Comisión de Transparencia, resultando



fácilmente localizables mediante la utilización de un buscador, y de los cuadros de seguimiento de su cumplimiento; se publica también un cuadro con todos los recursos judiciales interpuestos frente a resoluciones de la Comisión de Transparencia, con enlace al texto completo de las sentencias recaídas, para que sean de público conocimiento las posturas judiciales adoptadas en relación con las decisiones de la Comisión de Transparencia que sean impugnadas ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Finalmente, son objeto de publicación también las estadísticas de la actividad de la Comisión actualizadas semanalmente, comprensivas del número de reclamaciones, denuncias y consultas recibidas.

Todavía en relación con la utilización de las nuevas tecnologías, en 2019 se creó la **sede electrónica del Comisionado y de la Comisión de Transparencia** (<https://ctcyl.sedelectronica.es>, dándose cumplimiento así a lo dispuesto en el art. 38 de la LRJSP y se creó un canal de acceso electrónico para los ciudadanos, que está siendo utilizado frecuentemente por estos, como se expondrá más adelante al referirnos a la forma de presentación de reclamaciones ante la Comisión de Transparencia. De hecho, en 2020 se ha producido un incremento notable en el número de reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información pública utilizando aquella sede: en concreto, mientras en 2019 los ciudadanos utilizaron la sede electrónica en 54 ocasiones para presentar sus reclamaciones (un 16% del total de las recibidas), en 2020 fueron 124 las reclamaciones presentadas a través de esta vía (un 38% del total).

Por otra parte, en 2020 se ha continuado utilizando como instrumento de relación con los ciudadanos la **Oficina de Atención al Ciudadano (OAC)** del Procurador del Común, la cual también desarrolla funciones de atención y asesoramiento a las personas que tienen intención de plantear reclamaciones ante la Comisión de Transparencia o que ya las tienen presentadas y desean aportar documentación u obtener información acerca del estado de tramitación de su expediente. Al igual que ocurre con el Procurador del Común, debe hacerse compatible el acceso ágil y sencillo a estas instituciones a través de los instrumentos que facilitan las nuevas tecnologías, con la atención presencial más cercana para aquellas personas que, por distintos motivos, así lo demanden. Como es obvio, el pasado año esta atención realizada por la OAC se ha visto condicionada por la situación de pandemia ocasionada por la covid-19, limitándose la atención presencial a los ciudadanos, a partir del 14 de marzo, a entrevistas excepcionales y previa cita



concertada al efecto, desarrolladas con todas las medidas de seguridad en la sede de la Institución.

A lo largo de esta Memoria haremos referencia al contenido material de la relación del Comisionado con los ciudadanos, articulada fundamentalmente, un año más, a través de la tramitación y resolución de las reclamaciones planteadas ante la Comisión de Transparencia frente a resoluciones adoptadas en materia de acceso a la información pública por los sujetos incluidos en el art. 8 LTPCyL. A esta actividad se hace una amplia referencia en el punto III de esta Memoria, donde se desarrollan las actuaciones llevadas cabo por la Comisión en la tramitación de las 329 reclamaciones presentadas por los ciudadanos en 2020.

En relación con las **denuncias** recibidas en el Comisionado de Transparencia por incumplimientos en materia de publicidad activa en 2020, debemos comenzar recordando una vez más que, a diferencia de lo que ocurre con las reclamaciones en materia de acceso a la información pública donde está atribuida expresamente la competencia para su resolución a la Comisión de Transparencia 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 omisión normativa, a la que nos volveremos a referir en el punto IV de la presente Memoria cuando nos detengamos en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, limita notablemente, cuando no impide, que se tramiten de forma eficaz las denuncias de incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa presentadas por los ciudadanos, al no disponer el Comisionado de Transparencia, a diferencia de lo que ocurre con otros órganos de garantía de la transparencia autonómicos, de ningún mecanismo formal que pueda poner en marcha una vez recibidas aquellas denuncias (por ejemplo, instar la incoación de un procedimiento sancionador o, cuando menos, un reconocimiento específico de la facultad de dictar recomendaciones en este ámbito). Como consecuencia de este olvido normativo y hasta que el mismo se mantenga, puede resultar más adecuado, por paradójico que sea, tramitar estas denuncias como quejas ante el Procurador del Común, donde al menos se puede utilizar el procedimiento de queja ante el Defensor del Pueblo de Castilla y León.



Una vez recibidas este tipo de denuncias, se procede, en primer lugar, a examinar si el incumplimiento de la obligación de publicidad activa denunciado responde a la realidad a través del examen de la página electrónica o portal de transparencia correspondiente de la entidad denunciada; y en el supuesto de que se constate la realidad de la inobservancia, se dirige al organismo de que se trate un requerimiento para que proceda al cumplimiento de la obligación prevista en la LTAIBG o en la LTPCyL de publicar en su sede electrónica o página web la información omitida. No obstante y de acuerdo con lo antes indicado, también se pone de manifiesto al denunciante que, en el supuesto de que el requerimiento realizado no sea atendido en un plazo razonable, le asiste el derecho de acudir al Procurador del Común para pedir su cumplimiento a través de la presentación de una queja, así como el de solicitar la información no publicada a través del ejercicio de su derecho de acceso a la información pública, ámbito este último en el que sí existe un cauce específico de actuación como es el procedimiento de reclamación ante la Comisión de Transparencia.

En 2020, hemos recibido 20 escritos de denuncia de incumplimientos de obligaciones de publicidad activa, 13 más que el año anterior. Este incremento en el número de denuncias recibidas evidencia aún más si cabe la necesidad de que se regule un instrumento jurídico a través del cual se pueda articular el ejercicio de la función de velar por el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, si no se desea que esta quede casi vacía de contenido.

Es revelador que en 6 de las denuncias presentadas lo planteado por el ciudadano haya sido el incumplimiento total o casi total de las obligaciones recogidas en los arts. 6 («Información institucional, organizativa y de planificación»), 7 («Información de relevancia jurídica») y 8 («Información económica, presupuestaria y estadística») de la LTAIBG por parte de ayuntamientos de reducido tamaño y, por tanto, con una disposición de recursos personales y materiales muy limitada. De esta forma se evidencian las dificultades que, por razones obvias, deben afrontar este tipo de Entidades para afrontar su adaptación a las exigencias recogidas en la legislación de transparencia. En 5 de los seis supuestos señalados, una vez recibida la denuncia, se procedió a verificar lo denunciado, mediante el examen de la página o sede electrónica correspondiente, y, una vez examinado por nuestra parte el portal de transparencia municipal, se observó que en estos supuestos el portal de transparencia alojado en la correspondiente sede



electrónica municipal no contenía ningún tipo de información o una información muy limitada. En consecuencia, se requirió a las EELL afectadas para que adoptaran las medidas necesarias para cumplir las obligaciones previstas en los arts. 6, 7 y 8 LTAIBG, y para que publicasen toda la información enunciada en estos preceptos de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados. En cualquier caso, tales requerimientos se realizan desde la consciencia de las dificultades, en muchos casos insalvables, que tienen que afrontar las pequeñas EELL para observar, siquiera parcialmente, aquellas obligaciones.

También es destacable que en 5 de las denuncias recibidas, lo señalado por los ciudadanos era la omisión de la publicación de un contenido concreto que afecta a las EELL, como son las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales en los términos previstos en la LRBRL. En tres de estos casos se comprobó que la omisión denunciada era cierta y, por tanto, se requirió a los Ayuntamientos afectados para que procedieran a cumplir la obligación recogida en la letra h) del art. 8.1 LTAIBG de publicar las declaraciones de bienes y actividades de los representantes locales de la Entidad afectada en los términos indicados en el citado precepto.

Por otra parte, 3 de las denuncias referidas tenían como objeto información publicada por la Administración autonómica.

En la primera de ellas se solicitaba que la información que se publicaba sobre el coronavirus reflejara su incidencia por municipios y no únicamente por zonas básicas de salud. Esta circunstancia, en realidad no constituía ningún incumplimiento por parte de la Administración autonómica de sus obligaciones de publicidad activa (contenidos que deben ser publicados de conformidad con lo dispuesto en la LTAIBG), motivo por el cual no nos dirigimos a la Administración autonómica a la vista del escrito recibido. Lo anterior no se oponía al carácter razonable de la petición realizada. De hecho, consultada la página de información sobre el coronavirus de la Junta de Castilla y León se observó que, con posterioridad a la presentación de esta denuncia, sí se publicaba la información sobre indicadores de riesgo por municipios. Los indicadores de riesgo sobre los que se ofrecía información eran los siguientes:

- Incidencia acumulada de casos diagnosticados en 14 días.
- Incidencia acumulada de casos diagnosticados en 7 días.



- Incidencia acumulada de casos de más de 65 años diagnosticados en 14 días.
- Incidencia acumulada de casos de más de 65 años diagnosticados en 7 días.
- Positividad global de las pruebas diagnósticas por semana.
- Porcentaje de casos con trazabilidad.

En relación con esta información, en la propia página se señalaba que, de acuerdo con lo que indicaba el documento «Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de COVID-19», acordado por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, los niveles de riesgo correspondientes a municipios o territorios pequeños, especialmente los de menos de 5.000 habitantes, debían ser valorados de forma muy local y teniendo en cuenta el contexto y la situación de cada lugar. Por este motivo, aunque en la información que se proporcionaba aparecían coloreados todos los municipios según el nivel de riesgo que estaba descrito en el apartado correspondiente, no se indicaba el valor numérico en municipios de menos de 1.000 habitantes (como ocurría en el caso del municipio al que se refería el escrito de denuncia). Se informó al denunciante del enlace a través del cual podía acceder a esta información (<https://analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>) así como del derecho que le asistía también de solicitar por escrito a la Administración autonómica información acerca de la incidencia concreta del coronavirus en el municipio señalado que no era objeto de publicación.

En el punto V de la presente Memoria nos referiremos con mayor detenimiento a la publicación de información relacionada con el coronavirus por la Administración autonómica.

Por otra parte, en otras dos denuncias se señalaba un incumplimiento de la obligación de publicidad activa recogida en el art. 3.1 LTPCyL, letra c), de publicar la información relativa a los procesos de selección de personal y a la gestión de las bolsas de empleo, y más en concreto la consistente en las listas dinámicas de docentes interinos. Sin embargo, con posterioridad a la presentación de estos dos escritos de denuncia, accedimos al Portal de Educación de la Junta de Castilla y León y se observó que ya se encontraban publicadas en este aquellas listas. Así se lo comunicamos a los autores de ambas denuncias.



Al igual que en años anteriores, también en alguna ocasión los ciudadanos han utilizado este cauce para plantear cuestiones distintas al incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Así ocurrió en una ocasión donde lo que se denunciaba era la presunta comisión de una de las infracciones tipificadas en materia de gestión económico-presupuestaria en el art. 28 LTAIBG. En este caso, se puso de manifiesto al denunciante que la LTPCyL no atribuye ninguna competencia al Comisionado de Transparencia ni a la Comisión en relación con las infracciones reguladas en el título II LTAIBG, dedicado al «Buen gobierno», entre las que se encuentran las citadas infracciones en materia de gestión económica-presupuestaria.

Como hemos puesto de manifiesto de forma reiterada se continúa considerando necesario desarrollar normativamente instrumentos para el eficaz ejercicio de la función del Comisionado de Transparencia de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos dentro de su ámbito de supervisión, necesidad que se evidencia de forma palpable en las importantes limitaciones a las que debemos enfrentarnos en el momento de tramitar estas denuncias de publicidad activa.

También en el balance de la LTPCyL incluido en la Memoria de 2018 se señalaba como un aspecto negativo de esta la ausencia de medios formales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, siendo esta una omisión normativa que dificulta, cuando no impide, la eficacia de nuestra actuación en este ámbito. En este sentido, en el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización al que ya se ha hecho referencia, se otorga un papel destacado al Comisionado de Transparencia en el régimen sancionador previsto (en el que tienen una presencia principal las infracciones relacionadas con la publicidad activa), a través de su intervención con carácter previo al inicio del procedimiento sancionador propiamente dicho, cuya incoación puede instar aquel, y de la emisión de un informe preceptivo en todos los procedimientos punitivos con anterioridad a su resolución.

Este régimen sancionador, no obstante, ha sido objeto de consideraciones críticas por el Consejo Consultivo de Castilla y León en el Dictamen 191/2021 que ha sido emitido por este con fecha 24 de junio de 2021.



C. Relaciones con las entidades supervisadas.

1. Inventario

El capítulo I del título I de la LTAIBG determina el ámbito subjetivo de aplicación de las disposiciones de este título, cuyo objeto es la transparencia de la actividad pública, comprensiva de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública (capítulos II y III, respectivamente). El art. 2 enuncia los siguientes sujetos a los que se aplican sus disposiciones:

- AGE, Administraciones de las CCAA 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 la legislación de procedimiento administrativo.

Por su parte, el art. 3 LTAIBG establece que las disposiciones del capítulo II del citado 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 mayor parte de su articulado, en todo el territorio nacional.

Por su parte, en Castilla y León la LTPCyL fue aprobada en el ejercicio de las competencias atribuidas por el EACyL en los arts. 11, 12 c) y f) y 70.1 1º, 2º, 31º e). A diferencia de lo que ocurre en la Ley estatal, la LTPCyL no establece en un precepto concreto su ámbito de aplicación. Sin embargo, su art. 3 determina que las obligaciones de publicidad activa adicionales establecidas en la misma vinculan a los organismos o entidades que conforman el sector público autonómico enunciados en el art. 2.1 a) a f) de la LHSP. Este último 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».

Las referencias realizadas en este ámbito a la LRJPAC deben entenderse hechas a la LRJSP.

Por su parte, el art. 8 LTPCyL determina que se podrá presentar ante la Comisión de Transparencia la reclamación 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 art. 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.

- EELL de Castilla y León y su sector público.

- Asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.



En tercer y último lugar, el art. 13.2 b) 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.
- EELL de Castilla y León y su sector público.
- Asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos.

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 de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 8 y 13.2 b) LTPCyL, existen diferencias derivadas de la determinación concreta de algunos de aquellos sujetos (debidas a la propia configuración del sector público autonómico), así como de la exclusión de otros en la regulación de la LTPCyL. En cualquier caso, en la relación de sujetos incluidos en el Anexo I de esta Memoria se enuncian 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 incluidos dentro del ámbito de supervisión del Comisionado de Transparencia de Castilla y León.

En cuanto a las corporaciones de derecho público, es cierto que la LTPCyL no recoge la matización que sí se contiene en la LTAIBG relativa a su sujeción en materia de transparencia únicamente en lo relativo a sus actividades reguladas por el Derecho Administrativo; no obstante, la interpretación más ajustada conduce a entender que en Castilla y León resulta aplicable idéntica limitación y así se viene considerando por el Comisionado y por la Comisión de Transparencia.

A partir de la relación de entidades contenida en el Anexo I de esta Memoria, los sujetos que, de acuerdo con lo dispuesto en la LTPCyL, se encuentran incluidos dentro del ámbito de supervisión del Comisionado de Transparencia y de la Comisión de



Transparencia de Castilla y León en el sentido antes señalado se pueden sistematizar en 5 grandes grupos:

- Sector Público Autonómico: 50 sujetos.
- Corporaciones de Derecho Público: 203 colegios profesionales, a los que hay que añadir a las comunidades de usuarios del agua y a los consejos reguladores de denominaciones geográficas de calidad de productos agroalimentarios.
- EELL: 4.766.
- Sector Público de las EELL (sin individualizar).
- Asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos (también sin individualizar).

El número de sujetos incluidos dentro del ámbito de supervisión del Comisionado de Transparencia como órgano de garantía, contabilizando exclusivamente los que se individualizan en el Anexo I, supera los 5.000, cifra que evidencia la amplitud del grupo de administraciones y entidades de diversa naturaleza jurídica cuyo cumplimiento de la normativa de transparencia debe ser objeto, de una u otra forma, de control por nuestra parte.

Confrontar la amplitud de este grupo de sujetos supervisables, derivada en parte de la propia y peculiar estructura administrativa de la Comunidad, con la limitación de medios personales y materiales que continúa sufriendo este órgano de garantía de la transparencia y con las deficiencias de los instrumentos jurídicos puestos a su disposición, continúa revelando las notables dificultades para llevar a cabo la labor que nos atribuye el Ordenamiento de una forma eficaz y solvente.

Las relaciones de estos sujetos y entidades con el Comisionado de Transparencia se encuentran presididas por un principio de colaboración, recogido expresamente en el art. 14 LTPCyL, precepto de conformidad con el cual aquellos «deberán facilitar al Comisionado de Transparencia la información que solicite y prestarle la colaboración necesaria para el ejercicio de sus funciones». Sin embargo, el hecho de que no se prevean las consecuencias jurídicas de un posible incumplimiento de esta obligación, hace que allí donde este incumplimiento se da (y en esta Memoria se hará referencia a



varios supuestos), no existan mecanismos de reacción eficaces para superar esta falta de colaboración.

En relación con la inobservancia de este principio de colaboración, se encuentran los casos de incumplimiento de las Resoluciones de la Comisión de Transparencia (de naturaleza vinculante) en materia de acceso a la información pública, donde la falta de previsiones normativas para su ejecución forzosa determina la falta de virtualidad práctica de su carácter ejecutivo. A esta cuestión concreta nos volveremos a referir en la parte de esta Memoria dedicada a la actividad de aquella Comisión.

Debemos señalar aquí que el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización introduce novedades muy significativas en cuanto al ámbito de aplicación de la legislación autonómica, en especial en relación con un crecimiento exponencial del número de sujetos afectados por las obligaciones de publicidad activa adicionales previstas en aquel Anteproyecto, incluyendo dentro de aquellos a todos los ayuntamientos y entidades locales menores de la Comunidad. Son evidentes las consecuencias de este crecimiento del número de sujetos obligados por la Ley, a las cuales nos referimos ampliamente en las alegaciones que fueron formuladas por este Comisionado de Transparencia en el correspondiente trámite de información pública.

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 2020 se han contestado dos consultas, el mismo número que las atendidas en 2019.

En una de ellas, planteada por un Ayuntamiento de la provincia de Palencia, se pedía una respuesta acerca de la «obligatoriedad de entrega de copia de las grabaciones de pleno, sin ningún sistema de autenticidad, considerando que el Pleno ha determinado que se trata de un instrumento auxiliar en la función de Secretaria para la redacción de las actas con independencia de la Fe pública (...)». Por tanto, el objeto de la consulta



era el acceso a las grabaciones de audio de las sesiones plenarias realizadas por el propio Ayuntamiento.

El punto de partida para analizar esta cuestión debía ser el carácter público de las sesiones del Pleno de las corporaciones locales, establecido como principio general en los arts. 70.1 LRBRL y 88.1 ROF. Evidentemente, este carácter público de las sesiones plenarias condiciona el derecho a acceder a los documentos o archivos audiovisuales donde se recoja su desarrollo. Por su parte, la LCTEMIP dedica su art.15 a la «Grabación de Plenos» disponiendo, a los efectos que aquí interesan, la obligatoriedad en los municipios de menos de 5.000 habitantes de grabar en audio las sesiones del Pleno municipal cuando así se acuerde por este, quien puede, además, regular las condiciones de acceso y uso de estas grabaciones, garantizando el derecho a obtener copia a los miembros de las EELL. Por tanto, las sesiones plenarias de las Corporaciones locales tienen, en principio, carácter público y pueden ser grabadas por estas, siendo esta grabación obligatoria para las EELL de Castilla y León en los supuestos previstos en el citado art. 15.1 de la LCTEMIP.

En el caso del Ayuntamiento autor de la consulta, si bien no constaba que hubiera existido un Acuerdo del Pleno sobre la obligatoriedad de su realización en el sentido dispuesto en el art. 15.1 c) LCTEMIP, lo cierto es que aquellas grabaciones se estaban llevando a cabo y que se disponía de los archivos sonoros donde constaban, siendo el derecho a acceder a una copia de estos el objeto de la consulta planteada.

Procedía determinar también si las «grabaciones de pleno» solicitadas podían ser incluidas dentro del concepto de «información pública» definido en el art. 13 LTAIBG. De acuerdo con la definición contenida en este precepto, no cabían dudas acerca de que los archivos sonoros que contuvieran las grabaciones de las sesiones plenarias realizadas por el Ayuntamiento y que se encontrasen en su poder eran «información pública». No impedía esta subsunción de aquellas grabaciones dentro de este concepto el hecho de que el sistema de grabación que estaba siendo utilizado por el Ayuntamiento no garantizase de forma fehaciente la integridad y autenticidad de aquellas, puesto que su calificación como «información pública» no es incompatible con la ausencia de aquellas notas que evitaban que los archivos sonoros alcanzasen, según se señalaba en el Reglamento Orgánico Municipal, la condición de documento público, referencia esta



última que parecía remitir, más que al carácter del documento o archivo, a su falta de fe pública.

Una cuestión diferente era que tales circunstancias de cierta provisionalidad de las citadas grabaciones pudieran hacer que su petición de acceso pudiera ser inadmitida a trámite por alguna de las causas recogidas en el art. 18.1 LTAIBG; en concreto, por la recogida en su letra b), referida a «información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas».

En relación con la aplicación general de los límites y de las causas de inadmisión recogidas en los arts. 14 y 18 LTAIBG, respectivamente, en la STS núm. 1547/2017, de 16 de octubre, se señaló que su interpretación debe ser «estricta, cuando no restrictiva», postura que ha sido reiterada con posterioridad por el TS en su STS núm. 1768/2019, de 16 de diciembre, STS núm. 306/2020, de 3 de marzo, y STS núm. 748/2020, de 11 de junio. Más en concreto, la interpretación de la causa de inadmisión de las solicitudes de información que tengan carácter auxiliar o de apoyo recogida en el art. 18.1 b) LTAIBG había sido objeto de emisión de un criterio interpretativo (CI/006/2015, de 12 de noviembre) por el CTBG, de acuerdo con el cual se ha de interpretar y aplicar la mencionada causa de inadmisión en el sentido de que «es la condición de información auxiliar o de apoyo la que permitirá, de forma motivada y concreta invocar una aplicación de la causa de exclusión, siendo la enumeración referida a notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos, una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición principal de auxiliar o de apoyo». Señalaba también el CTBG en el mismo CI que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad; cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final; cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud; cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento; o, en fin, cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final. Se concluía en este CI que «es el



contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre».

El propio CTBG aplicó su CI 006/2015 en una reclamación presentada frente a la denegación de la grabación en vídeo de una sesión plenaria celebrada en un Ayuntamiento (RT/0343/2017, de 21 de junio de 2018). Alegaba en este caso el Ayuntamiento en cuestión que las grabaciones no tenían validez jurídica puesto que no reunían la condición de vídeo-acta, por lo que debía entenderse, a su juicio, que eran meros instrumentos auxiliares mientras no fuera aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento (eran evidentes las similitudes entre el supuesto que dio lugar a la consulta planteada y el que había motivado aquella Resolución del CTBG). Pues bien, respecto a la aplicación a este supuesto de la causa de inadmisión recogida en el art. 18.1 b) LTAIBG, había señalado el CTBG que « (...) lo que pretende alegar la administración local es que la grabación en vídeo es de carácter auxiliar o de apoyo. (...) No puede admitirse que una información de naturaleza pública y relevante como son las sesiones del Pleno de los ayuntamientos sea considerada auxiliar o de apoyo por el mero hecho de grabarse en vídeo. Más bien al contrario, hay jurisprudencia del Tribunal Supremo (STS de 24 de junio de 2015) que ha confirmado la posibilidad de los ciudadanos de efectuar grabaciones de los plenos sobre la base del derecho fundamental a la libertad de información dada la inherente relevancia pública de los plenos. Por lo tanto resultaría contradictorio que la interesada si asiste a la sesión plenaria pueda grabarla ejerciendo un derecho fundamental, pero no pueda solicitar la grabación que ha realizado el propio ayuntamiento (...). Con ello, en definitiva, se quiere poner de manifiesto que lo solicitado por la ahora reclamante no se configura como información auxiliar o de apoyo procediendo estimar la reclamación en este aspecto concreto al no apreciar la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG». En el mismo sentido y para un caso análogo al expuesto, se había pronunciado también con anterioridad el CTAIBGCV en su Resolución núm. 38/2017, de 20 de abril.

Se compartía el criterio expresado por los dos órganos de garantía de la Transparencia en las Resoluciones señaladas y los argumentos que lo fundamentaron acerca de que las grabaciones realizadas por las EELL de las sesiones plenarias no podían ser consideradas como «información auxiliar» en el sentido previsto en el artículo 18.1 b) de la LTAIBG; en consecuencia, la obtención de una copia de los archivos sonoros



correspondientes no podía ser denegada por esta causa. Puesto en relación lo anterior con el supuesto planteado en esta consulta, cabía concluir que en el caso del Ayuntamiento afectado la utilización de un sistema provisional de grabación de las sesiones plenarias que no garantizara su integridad y autenticidad no era una causa jurídica que pudiera amparar la denegación, a un miembro de la Corporación municipal y a cualquier ciudadano, del acceso a los archivos sonoros donde se contuvieran tales grabaciones mientras se dispusiera de ellas.

También se señaló en nuestra respuesta que el derecho de acceso a las grabaciones de las sesiones plenarias de las EELL, como cualquier otro derecho, no es absoluto y se encuentra sometido a los límites establecidos por el propio Ordenamiento jurídico. Ahora bien, la aplicación de tales límites en un supuesto como el que aquí nos ocupaba debía partir, de un lado, del carácter público de las sesiones del Pleno del Ayuntamiento; y, de otro, del derecho privilegiado de acceso a la información ejercido por los miembros de la Corporación municipal cuando estos solicitan el acceso a aquellas grabaciones. Considerando ambos aspectos, en relación con la aplicación del límite referido a la protección de datos personales se señaló que la comunicación de datos personales dispondría aquí de la habilitación legal prevista por el art. 8.1 LOPD, sin perjuicio de la aplicación de un principio de «minimización de datos» (art. 5.1 c) RGPDU), de acuerdo con el cual los datos cedidos debían ser los «adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados». En este último sentido, solo cuando el conocimiento de datos personales que pudieran aparecer en las grabaciones resultase irrelevante para el ejercicio de la función del miembro de la Corporación, era exigible que se dissociaran estos. Únicamente en el caso de que la aplicación de este límite exigiera una edición del archivo sonoro correspondiente para la que no dispusiera de medios técnicos el Ayuntamiento, podría denegarse la obtención de una copia de este y la remisión al solicitante al acceso al acta correspondiente, si bien esta decisión debería ser motivada suficientemente en atención a los límites que resultarían aplicables al acceso a la integridad de la grabación considerando lo antes expuesto, y a la falta de disposición de los medios técnicos necesarios para llevar a cabo la edición requerida del archivo.

Respecto a la formalización del acceso a las grabaciones de las sesiones plenarias por quien tiene la condición de miembro de la Corporación municipal, nada impedía que



este acceso tuviera lugar mediante la obtención de una copia de los archivos sonoros donde se contuvieran aquellas grabaciones. En términos generales, el derecho a obtener copias por los cargos locales se establece en el art. 16 ROF, que lo limita a los casos de acceso previstos en el mismo Reglamento y a aquellos en que sea expresamente autorizado por el Presidente. No obstante, en el caso planteado en la consulta se trataba de información que, en términos generales, también debiera ser proporcionada a cualquier ciudadano que así lo solicitase (con las matizaciones que correspondieran en cuanto a la aplicación de los límites recogidos en la LTAIBG). Por tanto, con más motivo si cabe, un miembro de la Corporación local tendría derecho a obtener una copia de las grabaciones de las sesiones plenarias. Como ya se ha indicado, el art. 15.1 LCTEMIP señala expresamente que el derecho a obtener copia de las grabaciones de los miembros de las EELL debe estar garantizado en los supuestos recogidos en el propio precepto.

En atención a los argumentos jurídicos expuestos, se procedió a contestar a la consulta planteada en los siguientes términos:

«Primera.- Las grabaciones de las sesiones plenarias realizadas por el Ayuntamiento constituyen "información pública»" en los términos dispuestos en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Segunda.- Aunque el sistema a través del cual se realicen tales grabaciones no garanticen su integridad y autenticidad (...), los archivos sonoros donde se contengan aquellas no pueden considerarse información auxiliar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.1 b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, por tanto, las solicitudes de acceso a aquellos no pueden ser inadmitidas a trámite por tales motivos.

Tercera.- El derecho de acceso a información de los miembros de la Corporación municipal alcanza a la obtención de una copia de los archivos sonoros donde se contengan las grabaciones de las sesiones plenarias del Ayuntamiento realizadas por este mientras disponga de ellas.

Cuarta.- Únicamente en el caso de que la aplicación de los límites del derecho de acceso ejercido, en los términos generales señalados en la consideración jurídica cuarta, exigiera labores de edición del archivo sonoro solicitado para cuya



realización no dispusiera de medios técnicos el Ayuntamiento, podría denegarse motivadamente la obtención de una copia de aquel y remitir al solicitante al acceso al acta de la sesión plenaria correspondiente».

Como contestación a una petición de ampliación de nuestra respuesta a la consulta realizada por el Ayuntamiento afectado y con base en los mismos argumentos jurídicos expuestos de forma somera, a las conclusiones anteriores se añadió lo siguiente:

«1.- La entrada en vigor del Reglamento Orgánico municipal no modifica la configuración como "información pública", a los efectos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de los archivos sonoros donde se contengan las grabaciones de los Plenos municipales que se vienen realizando.

2.- La consulta planteada se refiere al acceso a la información por los concejales cuando tal acceso es solicitado por estos. En consecuencia, el Ayuntamiento debe resolver lo que corresponda cada vez que reciba una petición de información por escrito de aquellos. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de otros sistemas de información periódicos que puedan establecerse.

3.- Una vez que los archivos donde se contengan las grabaciones de los Plenos municipales sean destruidos de acuerdo con el criterio establecido por el propio Ayuntamiento, tales grabaciones dejan de existir como "información pública" y, por tanto, no será posible atender las peticiones de información que tengan aquellos archivos como objeto. En consecuencia, en el caso de que sea solicitada una grabación de un Pleno municipal, cuando el archivo sonoro que la contenga ya haya sido destruido, la resolución de esta petición deberá limitarse a indicar esta circunstancia».

En una segunda respuesta realizada en contestación a una petición planteada por un Ayuntamiento de la provincia de León nos referimos a la propia configuración de las consultas que pueden ser presentadas ante el Comisionado de Transparencia. Aunque el escrito dirigido a este se calificaba expresamente por aquel Ayuntamiento como «consulta» y se afirmaba presentar al amparo de lo dispuesto en el art. 13.2, letra



d), de la LTPCyL, lo cierto es que no se podía considerar como tal en los términos de este precepto.

La petición se refería a una solicitud de información pública concreta que había sido recibida en el Ayuntamiento en cuestión y que tenía como objeto el estado detallado de todos los gastos y pagos efectuados con motivo de la celebración de una Feria en el término municipal. En concreto, previa exposición de determinados argumentos jurídicos conducentes a denegar la petición, se solicitaba a este Comisionado que se pronunciase acerca de lo siguiente: si debía admitirse o denegarse la solicitud formulada; si existían motivos fundados para desestimar la petición de forma expresa por considerar la petición genérica y/o abusiva; y, en el caso de que se considerase que el solicitante tenía derecho de acceso a la documentación pedida, de qué forma y con qué límites debía darse el acceso.

En primer lugar, no cabía duda de que el Ayuntamiento era un órgano encargado de tramitar y resolver solicitudes de acceso a la información pública y, en consecuencia, tenía la facultad de plantear consultas que debían ser respondidas por el Comisionado. Ahora bien, cabía plantearse si la petición de informe realizada podía ser calificada como «consulta» en los términos expresados en el citado art. 13.2 d) LTPCyL.

En este sentido, se señaló que, a la hora de perfilar el contenido de la función de responder a las consultas planteadas por los órganos competentes para resolver solicitudes de acceso a la información pública, esta debe ser considerada, de forma sistemática, conjuntamente con el resto de funciones atribuidas a los órganos garantes de la transparencia por la misma Ley. En concreto, se debía tener en cuenta que a la Comisión de Transparencia, cuyo Presidente es el Comisionado de Transparencia, se atribuye la función de resolver las reclamaciones que se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso dictadas por los organismos y entidades integrantes del sector público autonómico; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público; y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos (arts. 13.3 y 8 LTPCyL). Se trata de la reclamación sustitutiva de los recursos administrativos previstos en la LPAC regulada en los arts. 23 y 24 LTAIBG.



Una interpretación sistemática de la regulación de ambas funciones conduce a considerar que las consultas que pueden ser presentadas facultativamente ante el Comisionado de Transparencia han de versar sobre cuestiones generales relacionadas con la aplicación de la LTAIBG, relativas, por ejemplo, a la interpretación que el Comisionado de Transparencia realice de determinadas previsiones de la legislación de transparencia a la vista de su texto, del resto de la normativa que resulte aplicable, de la jurisprudencia existente al respecto, y de la doctrina de los órganos de garantía de la transparencia, incluida la de la propia Comisión de Transparencia.

Lo anterior no implica necesariamente que las consultas que sean planteadas ante el Comisionado de Transparencia deban encontrarse completamente desvinculadas de una o varias solicitudes de acceso a la información pública que hayan sido presentadas ante el órgano que plantea la consulta, al cual, a la vista de tales solicitudes, le pueden surgir dudas acerca de la interpretación y aplicación de determinados preceptos de la LTAIBG. Ahora bien, el correcto ejercicio de las dos funciones antes señaladas excluye la posibilidad de que la consulta se plantee ante la presentación de una concreta solicitud de información pública y verse sobre la forma en la cual deba ser resuelta esta por el órgano competente para ello. En este caso, más que una consulta, lo planteado sería la emisión de un informe facultativo previo a la adopción de una Resolución que no parece responder en absoluto a la función atribuida al Comisionado de Transparencia en el citado artículo 13.2 d), al tiempo que comprometería y condicionaría la actuación de este como Presidente de la Comisión de Transparencia en el caso de que la Resolución adoptada fuera objeto de reclamación ante este último órgano. Incluso en el caso de que la solicitud de acceso ya hubiera sido resuelta, tampoco procedería realizar una consulta sobre su contenido por el órgano que hubiera adoptado la Resolución de acceso a la información pública correspondiente, puesto que el análisis de la conformidad de esta con el Ordenamiento jurídico y, en su caso, su revisión compete realizarlos, como hemos señalado, a la Comisión de Transparencia y, en todo caso, a instancia del solicitante o del tercero afectado por la información que se haya concedido.

Poniendo en relación lo antes señalado con el supuesto concreto sobre el que se pedía la emisión de un informe a este Comisionado de Transparencia, procedía señalar que no había duda de que la denominada «consulta» por el Ayuntamiento en cuestión



versaba sobre una solicitud de acceso a la información pública, perfectamente individualizada, acerca de cuya resolución se pedía opinión y criterio jurídico.

Por los motivos expuestos con anterioridad, emitir el informe solicitado, además de no responder al ejercicio de la función recogida en el artículo 13.2 d) de la LTPCyL, afectaría de forma negativa al derecho del solicitante de la información a utilizar la vía impugnatoria ante la Comisión de Transparencia de la Resolución que adoptase el Ayuntamiento, puesto que, si se contestara a la petición realizada, su Presidente ya habría expresado su criterio jurídico acerca de cuál debía ser el contenido de la Resolución municipal.

Tampoco procedería que el Comisionado de Transparencia se pronunciara acerca de la Resolución de la solicitud en cuestión que se hubiera adoptado por el Ayuntamiento, ya que el análisis de su legalidad únicamente se podría llevar a cabo por la Comisión de Transparencia, presidida por aquel, si la citada Resolución hubiera sido impugnada ante esta en el plazo establecido para ello. En consecuencia, la petición de informe realizada por el Ayuntamiento no podía ser considerada como una consulta facultativa que debiera ser respondida por el Comisionado de Transparencia en los términos dispuestos en el artículo 13.2 d) de la LTPCyL, y, por tanto, se denegó la solicitud realizada por la Entidad local.

D. Colaboración con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y con otros órganos de garantía

El art. 13.2 c) LTPCyL incluye dentro de las funciones que debe ejercer el Comisionado de Transparencia la de «colaborar en las materias que le son propias con órganos de naturaleza análoga». Desde el comienzo del funcionamiento del Comisionado, 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 colaborar con el resto de órganos de control de la transparencia.

La colaboración entre el CTBG y el resto de órganos autonómicos de garantía de la transparencia se viene articulando desde el año 2017 a través de la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia. En 2020, por motivos relacionados con las limitaciones



de movimiento y reunión vinculadas a la pandemia, esta relación se ha limitado casi de forma exclusiva a la participación de los miembros de la Red en el V Congreso Internacional de Transparencia, que este año se celebró entre el 28 de septiembre y el 1 de octubre de forma virtual por las mismas razones.

No obstante, estas circunstancias no han impedido que un año más -y ya es el tercero- se haya formulado, en el marco del citado Congreso Internacional, una nueva Declaración común de todos los órganos de garantía de la transparencia de España, denominada «Declaración de la UNED». Por su interés, a continuación reproducimos textualmente su contenido:

«En las dos anteriores ediciones, 3ª y 4ª, de este Congreso Internacional de Transparencia, celebrados en septiembre de 2018 en Cádiz y en septiembre de 2019 en Málaga, con motivo del Día Internacional del Derecho a Saber, las y los representantes de los órganos de garantía de la transparencia en el Estado español, agrupados en la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia, formularon sendas declaraciones públicas de impulso a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública y de demanda de un mayor apoyo a su labor por parte del resto de los poderes públicos y las Autoridades estatales, autonómicas y locales.

Ambas Declaraciones contaron con la anuencia explícita de los organizadores del Congreso y de diversas personalidades y organizaciones de la sociedad civil, y alcanzaron cierta repercusión en los medios de comunicación, tanto a nivel estatal como autonómico y local, así como en las redes sociales.

Las Declaraciones de la Red estatal de Consejos y Comisionados de Transparencia planteaban dos cuestiones fundamentales a los Gobiernos y Autoridades públicas.

En primer lugar, la necesidad de continuar impulsando la transparencia y la garantía del acceso a la información pública como pilares fundamentales de la transformación demandada por los ciudadanos, las ciudadanas y la sociedad civil organizada en el proceso político y administrativo de todos los niveles de gobierno del Estado en orden a hacerlo cada vez más abierto, participado y cercano.

Y en segundo lugar, la necesidad también de un reconocimiento de la labor fundamental de los Consejos y Comisionados de Transparencia en este sentido,



que, desde su posición de independencia del gobierno y las administraciones, actúan como garantes de los derechos de la ciudadanía y como promotores del cambio y la implantación efectiva de la cultura de la transparencia en nuestra vida pública, dándoles un apoyo material explícito, en forma de una mayor dotación de recursos económicos, humanos y materiales.

Así mismo, en la Declaración de Málaga se reclamaba para los Consejos y Comisionados de Transparencia un protagonismo efectivo en la propuesta y puesta en práctica de las medidas que pudieran diseñarse para modificar la actual normativa básica en materia de transparencia y acceso a la información, que, como ha quedado de relieve después de cinco años de aplicación y de su desarrollo por las Comunidades Autónomas y algunos gobiernos locales, ha quedado superada por las circunstancias y no satisface plenamente las peticiones y demandas de la ciudadanía

El protagonismo de los Consejos y Comisionados en esta futura modificación de la normativa básica de transparencia y acceso a la información pública resultaba en su momento y también resulta hoy especialmente necesario puesto que algunas de las insuficiencias o mejoras de la misma más reiteradamente demandadas por las ciudadanas, los ciudadanos y la sociedad civil organizada están directamente relacionadas con las facultades coercitivas o sancionadoras de los órganos garantes.

Centrándonos en la fecha actual y yendo al terreno de los hechos, hay que decir que las Declaraciones formuladas por la Red de Consejos y Comisionados en los Congresos de Cádiz y de Málaga no han obtenido a fecha de hoy la respuesta esperada.

Si bien es un hecho que, año a año y mes a mes, la política de transparencia en nuestro país va reafirmandose y se incrementa paulatinamente el uso y el conocimiento de las herramientas e instrumentos que pone a disposición de la ciudadanía para ejercitar sus derechos –debido, entre otras causas, al trabajo desplegado por los Consejos y Comisionados junto con el esfuerzo constante de los medios de comunicación y la ciudadanía más organizada y activa-, la transparencia, el acceso a la información y los propios órganos garantes



continúan estando ausentes de la agenda de los gobernantes y los grupos políticos.

En este sentido, es preciso señalar que los Consejos de Transparencia de Castilla La Mancha, Madrid, Asturias y Cantabria continúan -incomprensiblemente - sin constituirse siquiera, hasta dos años más tarde de haber sido creados por sus respectivas leyes autonómicas, en lo que supone una muestra de incoherencia entre el sistema autonómico de transparencia que se dice y presume configurar por ley autonómica y el realmente 'no puesto en marcha', en la práctica.

La ausencia de reconocimiento y entidad denunciada en todas nuestras declaraciones anuales se manifiesta además, en unos casos, en la citada escasez de medios económicos y, en otros, en la absoluta falta de medios económicos propios, bien porque no disponen de ningún recurso o bien porque carecen de un presupuesto propio y segregado de la institución a la que se vinculan; o en cuanto no se les permite presentar su informe anual ante la comisión o pleno de la institución parlamentaria que los creó, colapsando de esa forma una mínima rendición de cuentas y un mayor conocimiento público de su actuación.

Tampoco se ha producido a ningún nivel de gobierno un reconocimiento institucional del papel o la función de los órganos garantes o un apoyo expreso a los mismos ni, por supuesto, un incremento de la dotación de los medios humanos y materiales necesarios para el desarrollo de su labor con toda la eficacia y ejecutividad necesarias.

Finalmente, no ha mejorado tampoco el grado de atención prestado por las Administraciones e instituciones públicas a los requerimientos y recomendaciones de mejora expresados por los Consejos y Comisionados reiteradamente en sus acuerdos y resoluciones ni el nivel de cumplimiento de sus resoluciones, contestadas, incluso, en el ámbito judicial por algunas de las organizaciones o instituciones llamadas a ejecutarlas.

En este estado de cosas, la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia del Estado se ve obligada a reiterar, en esta Declaración el contenido de sus precedentes Declaraciones de Cádiz y de Málaga.



Así, en primer lugar, es necesario poner de manifiesto la necesidad de que la política de transparencia y acceso a la información se configure como un objetivo prioritario e irrenunciable de la acción de todos los Gobiernos, Administraciones y Poderes del Estado.

Y ello porque, además de constituir una pieza clave en la transformación de las Administraciones Públicas para convertirlas en las organizaciones abiertas, participadas y cercanas que exige la sociedad del siglo XXI, constituye también una demanda permanente e irrenunciable de la ciudadanía, que no se considera satisfecha con la actuación seguida en la actualidad por las instituciones y Administraciones públicas, como lo prueba el hecho incontrastable del crecimiento constante y sostenido de las solicitudes de información dirigidas a los organismos y entidades públicas y de las reclamaciones planteadas ante los órganos garantes, así como de la complejidad de las mismas que cada vez van afectando a aspectos distintos de la actuación pública y a nuevas exigencias de rendición de cuentas.

En relación con la importancia de la demanda social de transparencia, no puede dejarse de mencionar lo sucedido al respecto en los últimos meses en España y en todo el mundo con ocasión de la catastrófica pandemia de Covid 19, que ha puesto a prueba con su lamentable reguero de víctimas y sus desastrosas consecuencias, los sistemas sanitarios y la resiliencia de las sociedades a nivel global.

La demanda de transparencia en la actuación pública y de información ajustada y veraz sobre las consecuencias de la pandemia y las medidas adoptadas para su contención, ha sido una constante presente en todos los Estados y las sociedades organizadas a nivel mundial. Así mismo, a raíz de la desdichada situación causada por la pandemia, ha quedado demostrado que el suministro de la información al respecto ha sido la herramienta más eficaz para mitigar la alarma de la población y los correlativos y lógicos sentimientos de confusión y preocupación, al posibilitar el conocimiento de los datos reales y minimizar el efecto indeseable de las informaciones ficticias.



Es evidente que los Consejos y Comisionados de Transparencia cumplen una función decisiva en la implantación efectiva de la transparencia. La existencia de órganos independientes, encargados de supervisar y evaluar la actuación en este sentido de las Administraciones y las instituciones públicas, representa no solo, junto a los Tribunales de Justicia, la garantía institucional necesaria para la efectividad de los derechos de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones, sino también el estímulo necesario para que dichas Administraciones e instituciones cumplan eficazmente con las exigencias legales en la materia y acometan las transformaciones y modificaciones necesarias de sus procesos de trabajo.

Por ello, el fortalecimiento, normativo y material, de los órganos garantes de la transparencia, el cumplimiento de sus resoluciones, la puesta en práctica de sus recomendaciones y el respaldo a la labor que desarrollan deben incorporarse necesariamente a la estrategia de gestión y a las políticas de todas las organizaciones públicas.

Respecto de la necesaria intervención de los Consejos y Comisionados de Transparencia del Estado en la reforma de la normativa básica de transparencia y acceso a la información, hay que destacar que en 2019, en Santa Cruz de Tenerife, auspiciados por el Comisionado de Transparencia de Canarias, los miembros de la Red celebramos un seminario monográfico dedicado a esta cuestión, que nos permitió alcanzar un consenso unánime respecto de varias de las modificaciones que sería necesario introducir en la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

Entre estas cuestiones se halla la regulación de las infracciones por incumplimiento de las resoluciones de los Consejos y Comisionados y del correspondiente régimen sancionador, basado en la figura legal de las multas coercitivas; la creación de un Registro estatal de Intereses y Grupos de Interés que, combinado con la publicación de las agendas de trabajo de los altos cargos y responsables políticos, permitirá a la ciudadanía informarse acerca de las reuniones mantenidos por éstos con grupos de influencia y presión, así como la introducción de un trámite de mediación de los órganos garantes entre las Administraciones y los y las demandantes de información en caso de conflicto,



que ofrezca un marco de relación mutua que permita acercar posiciones y llegar a un acuerdo consensuado sobre el acceso a la información, lo que reduciría la conflictividad existente en la actualidad.

En consonancia con nuestra solicitud de protagonismo en la reforma de la Ley básica estatal, los Consejos y Comisionados de Transparencia hemos resuelto adoptar una posición más proactiva y, además de incluir la solicitud en una Declaración formulada y difundida públicamente, nos proponemos trasladar nuestras propuestas de modificación de la Ley básica de Transparencia tanto al Gobierno del Estado como a los Consejos de Gobierno de nuestros respectivos ámbitos territoriales, así como a todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales y en los distintos Parlamentos y Asambleas Legislativas.

Con ello, pretendemos avanzar un paso más en nuestra labor de apoyo a la completa implantación de la cultura de la transparencia y el acceso a la información en nuestra vida pública y realizar una actuación positiva conjunta como Red de Consejos y Comisionados de Transparencia del Estado que constituya el inicio de una nueva etapa de nuestra actuación en defensa de la transparencia pública, que trascienda de la simple presentación de solicitudes y demandas y avance hacia la incorporación de propuestas y soluciones. Es por ello que hoy, a través de esta declaración pública, denominada de la UNED por ser la Universidad Nacional de Educación a Distancia el Centro que, con sus infraestructuras y junto con el esfuerzo de sus organizadores, ha hecho posible la celebración del V Congreso Internacional de Transparencia:

1º.- Reiteramos a los Gobiernos y Autoridades de todos los ámbitos territoriales y niveles de Administración, a los representantes políticos nacionales, autonómicos o locales y a todas las organizaciones políticas, las mismas demandas que planteamos hace justo un año respecto del apoyo intenso y decidido a la política de transparencia y acceso a la información pública.

2º.- Igualmente reiteramos la demanda de reconocimiento explícito y apoyo intenso a nuestro trabajo y funciones y al fortalecimiento y mejora de nuestras organizaciones y su dotación de recursos.



3º.- Ponemos de manifiesto nuestra decisión de trasladar nuestras propuestas de modificación de la Ley básica de Transparencia tanto al Gobierno del Estado como a los Consejos de Gobierno de nuestros respectivos ámbitos territoriales, así como a todas las fuerzas políticas representadas en las Cortes Generales y en los distintos Parlamentos y Asambleas Legislativas, especialmente a aquellas que tienen procesos legislativos en marcha con nuevos textos en trámite de aprobación, y de iniciar una nueva etapa en nuestra labor de apoyo a la completa implantación de la cultura de la transparencia y el acceso a la información en nuestra vida pública a través de actuaciones positivas conjuntas que trasciendan de la simple presentación de solicitudes y demandas y avancen hacia la propuesta de medidas y soluciones».

Esta Declaración fue suscrita por los titulares de los consejos o comisionados de transparencia de País Vasco, Cataluña, Andalucía, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias, Navarra, Baleares, Castilla y León y España. Así mismo, ha sido apoyada de forma explícita por las siguientes entidades de la sociedad civil: Access Info; Archiveros Españoles en la Función Pública; Asociación de Archiveros de Andalucía; Asociación de la Prensa de Madrid; Asociación de Profesionales de la Transparencia, ACREDITRA; Asociación para la Comunicación e Información Medioambiental; Col·legi Oficial de Bibliotecaris i Documentalistes de la CV; Congreso Internacional «Periodismos Emergentes»; Federación de Sindicatos de Periodistas; Fundación ¿Hay Derecho?; Fundación Cibervoluntarios; Innovación y Derechos Humanos (ihr.world); Observatorio de RSC; Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PDLI); Red de Abogados y Abogadas para la Defensa Ambiental; Sección Sindical de SAP en la Universidad Complutense de Madrid; Sociedad Española de Documentación e Información Científica.

En esta Declaración, continuando con la línea de las anteriores, se diagnostican deficiencias de la normativa y de las políticas públicas de transparencia, se demanda el reconocimiento del papel esencial de los órganos de garantía de la transparencia en la implantación y fortalecimiento de la transparencia pública en España, y se asume el compromiso de trasladar todas nuestras propuestas de modificación legislativa a quienes corresponde elaborar y aprobar estos cambios normativos.

En relación con estos procesos de modificación legislativa, ya hemos señalado que este Comisionado ha participado en 2020 en la tramitación del Anteproyecto de Ley



de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de Castilla y León, a través de la presentación de un informe de alegaciones en el correspondiente trámite de información pública. En este sentido, también con fecha 6 de noviembre de 2020 se celebró una videoconferencia en la que participaron el Comisionado de Transparencia, el Consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior y el Director General de Transparencia y Buen Gobierno. Entre los temas tratados en ella ocupó un lugar relevante el contenido del citado Anteproyecto de Ley.

En relación con la actividad desarrollada por la Comisión de Transparencia en la tramitación y resolución de las reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información pública, la colaboración con el CTBG se ha articulado también a través de la remisión mutua de estas reclamaciones cuando correspondía de acuerdo con el ámbito competencial propio de cada órgano.

En concreto, en 2020 el CTBG nos ha remitido 8 reclamaciones presentadas en este organismo frente a resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública que habían sido adoptadas por alguno de los sujetos previstos en el art. 8 LTPCyL (3 más que en 2019). Todas ellas han sido o están siendo objeto de tramitación por la Comisión de Transparencia, informándose al CTBG del inicio del procedimiento de reclamación correspondiente y de la decisión final adoptada en el mismo.

Por su parte, en 2020 han sido 4 (1 más que en 2019) las reclamaciones presentadas ante la Comisión de Transparencia que han sido remitidas al CTBG por tener como objeto resoluciones de órganos y entidades cuyas decisiones son impugnables ante el órgano de garantía estatal.