



VI. CONCLUSIONES



VI. CONCLUSIONES

Hasta aquí el contenido de la quinta 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. A través de este documento se pretende 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 corrección. Uno de los objetivos perseguidos con este documento es que una visión comparativa de las sucesivas memorias permita superar la foto fija que cada una de ellas nos ofrece y revele una imagen, más o menos fiel, de la evolución de la transparencia de la actividad pública en Castilla y León.

Ahora bien, las limitaciones normativas y materiales a las que sigue sometido este órgano de garantía condicionan notablemente la metodología utilizada para realizar esta evaluación y sus resultados. No se debe olvidar, en este sentido, 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), la mayoría de los cuales son entidades que integran la Administración local, cuya estructura en esta Comunidad es sobradamente conocida. Estas limitaciones condicionan no solo el cumplimiento de las normas de transparencia, sino también el contenido de las conclusiones que pasamos a exponer y conducen a que estas se centren, esencialmente, en el resultado de la supervisión que se ha llevado a cabo de las entidades públicas de mayor tamaño (Administración autonómica, entidades que conforman el sector público autonómico, y diputaciones provinciales y ayuntamientos de los términos municipales de mayor población).

La elaboración de esta Memoria no se ha podido sustraer al hecho de que en el año 2020 ha estado presente una pandemia con consecuencias sanitarias, económicas y sociales desconocidas en los últimos 100 años. Toda actividad pública y privada se ha visto condicionada por esta tragedia, incluida, como no podía ser de otra forma, la dirigida a que los ciudadanos conozcan la actuación de los poderes públicos en sus



diferentes vertientes. En consecuencia, en la evaluación contenida en este documento han ocupado un lugar específico las actuaciones dirigidas a hacer transparente las actuaciones de los poderes públicos para hacer frente a la pandemia y a sus consecuencias. Por este motivo, aun cuando 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, se hará especial referencia en cada uno de estos apartados a cuestiones especialmente vinculadas con la covid-19.

Tampoco hemos sido ajenos a la puesta en marcha del proceso de elaboración y aprobación de un Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización, a través del cual se pretende llevar a cabo un gran cambio en el marco jurídico regulador de esta materia en esta Castilla y León. En consecuencia, algunas de las conclusiones que pasamos a enunciar se pondrán también en relación con este Anteproyecto, sin perjuicio de las vicisitudes y modificaciones que depare su tramitación como ley.

Obligaciones de publicidad activa

- 1.** Manteniendo la metodología de años anteriores, el cumplimiento de estas obligaciones se ha evaluado mediante el examen de cuestionarios cumplimentados por las administraciones y entidades afectadas, en los cuales estas expresan, fundamentalmente, su percepción del cumplimiento de las exigencias de publicidad recogidas en la normativa. Este método de evaluación precisa de la colaboración de los sujetos evaluados mediante la cumplimentación y remisión de aquellos cuestionarios. En 2020, se ha mantenido el grado de colaboración del año anterior y un 61% de los sujetos a los que nos hemos dirigido nos han remitido el cuestionario cumplimentado. Es destacable que todas 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, han colaborado en la elaboración de esta Memoria y, por tanto, ha podido ser evaluado el



cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa. También es reseñable, pero un sentido contrario, que cinco ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, dos de ellos capitales de provincia, no hayan colaborado con la cumplimentación del correspondiente cuestionario de autoevaluación.

2. En 2019, ya se constataron avances notables en relación con la accesibilidad y reutilización de la información publicada a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. En 2020, estas mejoras se han intensificado, puesto que se ha incorporado más información en formatos reutilizables (más de 600 conjuntos de datos) a través del Portal de Datos Abiertos. Así mismo, en relación con la denominada «transparencia voluntaria», la aprobación del Catálogo de Información Pública de la Comunidad constituye un paso adelante en el compromiso de todos los órganos y entidades que integran la Administración autonómica en orden a divulgar toda información relevante que generen en el ejercicio de sus competencias.
3. En cuanto a las entidades del sector público autonómico que no publican su información a través del Portal de Gobierno Abierto, es destacable un año más 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. Si en 2019 ya señalábamos el esfuerzo realizado por la Universidad de Valladolid en mejorar la reutilización de la información publicada, este año también debemos hacer el mismo reconocimiento puesto que también ha procedido a incorporar nuevos conjuntos de datos abiertos. En cuanto a las fundaciones públicas, persiste una gran heterogeneidad en el nivel de cumplimiento de sus obligaciones, manteniendo el esfuerzo realizado para que su publicidad activa responda a lo exigido en las leyes las siguientes fundaciones: Fundación Siglo para el Turismo y las Artes, Fundación de Hemoterapia y Hemodonación, y Fundación Universidades y Enseñanzas Superiores.
4. Respecto a las entidades integrantes de la Administración local, un año más se constata la presencia de una doble realidad en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones de publicar información: por un lado, 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 por otro, una gran cantidad de entidades locales de reducido o muy reducido tamaño y sin recursos a su disposición, donde la observancia de la normativa es poco menos que un deseo inalcanzable, aun cuando su voluntad sea favorable al cumplimiento de aquella Ley. A esta doble realidad responde la introducción en el Anteproyecto de Ley de transparencia de un principio de voluntariedad para las entidades de menos de 5.000 habitantes en relación con la obligación de publicar contenidos adicionales a los previstos en la Ley estatal, así como la iniciativa de la Administración autonómica de crear un portal de transparencia para entidades locales.

5. Las conclusiones generales que se pueden alcanzar en relación con la publicidad activa de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de mayor tamaño coinciden sustancialmente con las enunciadas en años anteriores. Las deficiencias más generalizadas continúan siendo las relativas a la ausencia general de empleo de formatos reutilizables para publicar la información (especialmente, el formato PDF) y 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 recurrente la utilización de criterios distintos de los previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en especial de los establecidos por la organización *Transparencia Internacional*. No obstante, se observa que cada vez más entidades locales, sin abandonar esta forma de estructurar la información, adaptan también la información publicada a los criterios recogidos en la Ley estatal. Desde un punto de vista negativo, se ha vuelto a constatar que se encuentra en exceso generalizada entre los ayuntamientos de menos de 7.500 habitantes la omisión total o parcial de la publicación de las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, obligación esta específicamente dirigida a las entidades locales y singularmente relevante a los efectos de la rendición de cuentas de aquellos.

6. Respecto al grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa impuestas a las corporaciones de derecho público que han colaborado para la elaboración de esta Memoria, se ha constatado que aquel es alto en los casos del Consejo Regional de Cámaras de Comercio y de las seis Cámaras provinciales que nos han 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 nivel de observancia es menor en el caso de los tres Consejos de Colegios Profesionales que han colaborado con el Comisionado, quienes ofrecen su información de forma casi exclusiva a través de documentos en formatos PDF, y solo dos de ellos lo hacen a través de un apartado específico con la denominación «portal de transparencia».
7. La publicación de información relacionada con la covid-19 ha ido, en algunos casos, mucho más allá de las estrictas obligaciones de publicidad activa previstas en la normativa. En este sentido, sin duda ha de ser valorada de forma positiva toda la información publicada por la Administración autonómica en un portal específico y el esfuerzo que se ha realizado por hacer esta comprensible para los ciudadanos y útil para los informadores, así como su continua actualización y adaptación a la demanda de datos de la ciudadanía en cada momento. A través de dos actuaciones de oficio del Procurador del Común se ha tratado de contribuir en la mejora de la publicación de la información relativa a dos aspectos vinculados a la pandemia especialmente relevantes: la contratación, especialmente durante los meses del primer período de alarma; y la vacunación, ya en el final de 2000 y comienzo de 2021.

También debe ser objeto de valoración positiva la transparencia informativa de tres universidades públicas, dirigida, principalmente, a lograr el desenvolvimiento normal, dentro de lo extraordinario de las circunstancias, de su actividad académica y docente.

En el caso de las entidades locales se ha observado que algunas de ellas han utilizado sus portales de transparencia y sus perfiles en redes sociales como cauce de comunicación y vía de acompañamiento a los vecinos en unos



momentos en los que estos necesitaban verse amparados por las instituciones más cercanas.

Obligaciones en materia de acceso a la información

8. En relación con las solicitudes de información pública presentadas por los ciudadanos, se observa por segundo año consecutivo un crecimiento notable de las dirigidas a los servicios de las nueve consejerías de la Administración General Autónoma; en las facilidades ofrecidas para la presentación de la solicitud por vía electrónica y en la coordinación e impulso de la tramitación de estas peticiones asumida por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno se pueden encontrar algunas de las causas de este incremento. En cambio, el número de las solicitudes formuladas en el resto de administraciones y entidades se ha mantenido o incluso ha descendido

La implantación de medidas como la eliminación de la exigencia de requisitos no previstos en la Ley para presentar una solicitud de información y la mejora de la tramitación de estas peticiones, garantizando que estas sean identificadas correctamente como solicitudes de información pública, debe ser considerada a efectos de una valoración positiva, por ejemplo, en 5 ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, cuatro de ellos capitales de provincia, que afirman haber recibido en 2020 siete o menos solicitudes de información pública.

Contrasta con el aparente estancamiento en el número de solicitudes de información pública presentadas (abstracción hecha de los datos correspondientes a la Administración General de la Comunidad), que el número de reclamaciones en materia de acceso a la información pública presentadas ante la Comisión de Transparencia haya vuelto a crecer por quinto año consecutivo, si bien es cierto que en 2020 este crecimiento ha sido muy ligero. Sin duda, que el 69 % de las reclamaciones presentadas por personas físicas y jurídicas (representantes locales al margen) hayan sido frente a desestimaciones presuntas ayuda a entender el bajo número de solicitudes de información que afirman haber recibido muchas administraciones de un tamaño considerable.



- 9.** El porcentaje de las solicitudes de acceso cuya presentación ha sido conocida por este Comisionado con motivo de la elaboración de la presente Memoria que fueron estimadas ha descendido del 80 % en 2019 al 73 % en 2020. No obstante, todavía cerca de 3 de cada 4 solicitudes de información presentadas que fueron computadas como tales resultaron estimadas. Este alto porcentaje de estimaciones continúa siendo revelador de la importancia de que las peticiones de información, con independencia de la forma en la que se presenten y de su autor, sean tramitadas de conformidad con el procedimiento legalmente previsto. Confirma lo anterior el caso de la Administración autonómica donde, como hemos visto, ha crecido notablemente el número de solicitudes presentadas, manteniéndose, sin embargo, un porcentaje de estimaciones alto, ligeramente superior al 73 %.
- 10.** En los supuestos de denegación expresa de la información, sigue predominando en todos los grupos de sujetos obligados, y es ya una tónica general, 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, en 2020 las aplicadas de forma más frecuente han sido, en orden descendente, la falta de disposición de la información solicitada, el carácter abusivo de la solicitud; y, en fin, la necesidad de reelaborar la información para su divulgación.
- 11.** En situaciones excepcionales como la generada por la crisis sanitaria provocada por la covid-19, la relevancia de un derecho como el de acceso a la información pública lejos de atenuarse cobra, si cabe, mayor dimensión en relación con aquellas decisiones públicas adoptadas para hacer frente a la coyuntura extraordinaria planteada. En este sentido, no es extraño, como se ha podido constatar a través de las reclamaciones recibidas en la Comisión de Transparencia, el número de profesionales de medios de comunicación que han acudido a la Administración a solicitar información vinculada, directa o indirectamente, con la pandemia, y, en su caso, al órgano de garantía cuando no obtenían la información pedida.

Desde un punto de vista formal, a través de una actuación de oficio llevada a cabo por el Procurador del Común se constató que la Administración



autonómica durante la vigencia de la declaración del primer estado de alarma realizó las actuaciones oportunas para que las solicitudes de información recibidas en relación con la situación extrema generada por la covid-19 y con las medidas adoptadas para hacer frente a esta fueran resueltas en el plazo de tiempo más breve posible, sin verse afectadas por la suspensión de plazos administrativos prevista por aquella primera declaración.

Materialmente, la Comisión de Transparencia ha adoptado varias resoluciones en las que consideró que la Administración autonómica había tramitado de forma irregular o había denegado incorrectamente solicitudes de información pública relacionadas con la pandemia, en particular sobre el ejercicio de competencias en centros residenciales o la prestación del servicio sanitario.

Sistema de garantía de la transparencia

12. Como viene siendo ya una costumbre desde la creación de los primeros sistemas institucionales autonómicos de garantía de la transparencia, todos los organismos de garantía formulamos en 2020 una Declaración común, este año denominada «Declaración de la UNED». En ella se ha vuelto a demandar el reconocimiento del papel esencial de los órganos de garantía en la implantación y fortalecimiento de la transparencia. Para ello, es necesario dotar a estos organismos de medios suficientes para poder llevar a cabo de forma eficaz su función. En Castilla y León es conocido que no solo es que no haya medios específicos atribuidos al órgano 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 freno para el eficaz desempeño de las funciones encomendadas que debe ser superado. El Anteproyecto de la Ley de transparencia autonómica prevé, con carácter general, que se dote de medios al Comisionado y a la Comisión de Transparencia en el plazo de un año desde la publicación de la nueva Ley.

El papel protagonista del Comisionado en la implantación de la transparencia demandado en la citada «Declaración de la UNED» para todos los organismos de garantía, también exige dotarle de instrumentos jurídicos adecuados para

intervenir en el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, la Ley autonómica de transparencia vigente no prevé ningún instrumento jurídico cuya aplicación garantice una reacción adecuada y eficaz ante los incumplimientos en los que puedan incurrir los sujetos públicos obligados. El Anteproyecto de Ley antes señalado regula un régimen sancionador exigente donde se otorga al Comisionado de Transparencia la facultad de instar al órgano administrativo competente la incoación del procedimiento sancionador y se prevé la emisión por aquel de un informe preceptivo previo a la resolución todos los procedimientos sancionadores que se inicien. No obstante, este régimen punitivo ha sido objeto de consideraciones críticas por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

- 13.** En 2020 se han presentado ante la Comisión de Transparencia 329 reclamaciones en materia de acceso a la información pública, 4 más que en 2019. Se han adoptado 251 resoluciones (35 más que en 2019), de las cuales 132 han sido estimatorias y 62 han tenido como contenido la declaración de la desaparición del objeto de la reclamación, al ser concedida la información cuya denegación había sido impugnada. En todos estos casos, el resultado final es (o, al menos, debería serlo) que el ciudadano acaba obteniendo la información pública que ha solicitado y a cuyo acceso tiene derecho. En cuanto al resto de resoluciones, 24 fueron de inadmisión, 12 tuvieron un sentido desestimatorio y 21 declararon el archivo de la reclamación por otras causas.
- 14.** Las resoluciones de la Comisión participan de la naturaleza ejecutiva propia de los actos administrativos. Es necesaria, sin embargo, una reforma legislativa que permita el empleo de medios dirigidos a garantizar la ejecución forzosa de aquellas, en concreto a través de la imposición de multas coercitivas. La necesidad de esta reforma se evidencia en el hecho de que cada año se incrementa paulatinamente el número de resoluciones estimatorias incumplidas, ante lo cual únicamente nos queda el recurso de publicar este incumplimiento en nuestra página electrónica y hacerlo constar también en esta Memoria. El Anteproyecto de la Ley al que nos venimos refiriendo, atendiendo una alegación realizada por este



Comisionado de Transparencia, ha recogido expresamente la facultad de imponer multas coercitivas dirigidas a garantizar el cumplimiento de las resoluciones de la Comisión de Transparencia.

De otro lado, todas las sentencias judiciales adoptadas en 2020, dos de ellas por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León y el resto dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de León, en relación con resoluciones de la Comisión de Transparencia fueron desestimatorias de los recursos interpuestos y confirmatorias del criterio mantenido por la Comisión.

- 15.** El ejercicio de la competencia atribuida a la Comisión de Transparencia de tramitación y resolución de las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública también se ha visto afectado por la pandemia provocada por la covid-19. Durante la vigencia del primer período de alarma, si bien se ralentizó el número de reclamaciones presentadas, la Comisión intensificó su actuación adoptando 104 resoluciones.

En 15 de las reclamaciones presentadas en 2020, el objeto de la impugnación era la denegación de información relativa a la actuación administrativa vinculada, directa o indirectamente, con la covid-19 y con sus consecuencias. El objeto de 14 de estas reclamaciones fue una Resolución de la Administración autonómica. En 13 de las 15 reclamaciones recibidas, el solicitante y reclamante ante la Comisión fue un profesional de los medios de comunicación.

En 6 resoluciones estimatorias de estas reclamaciones se ha incidido en el reconocimiento de una posición cualificada de los periodistas cuando tenga interés público el conocimiento de la información solicitada por estos, así como en el mantenimiento de la importancia del derecho de acceso a la información en un contexto de pandemia global.