

Nº 30
Segundo trimestre
2022

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Número 30. Junio 2022

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaría de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 12

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA ACCIÓN SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA POBREZA EN LA NUEVA GOBERNANZA MULTINIVEL Y ABIERTA

D^a María Barahona Migueláñez 15

DEL DERECHO DE LOS INTERNOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS A ACCEDER A SU EXPEDIENTE PENITENCIARIO Y A LOS INFORMES TÉCNICOS EMITIDOS POR LOS PROFESIONALES QUE FORMAN PARTE DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS, CON OCASIÓN DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Nº 164/2021, DE 4 DE OCTUBRE.

D. Javier Ramírez Jiménez.....89

LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS TEÓRICO Y PRÁCTICO DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

D^a. Bárbara Lucía Romojaro Alonso107



LOS PROGRAMAS DE CUMPLIMIENTO COMO FORMA DE EXONERACIÓN O ATENUACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LA PERSONA JURÍDICA
D^a. Zoe María Maroto Rodríguez..... 195

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

REQUISITOS DE SOLVENCIA EN UNIÓN TEMPORAL DE EMPRESARIOS: INDIVIDUALES, ACUMULATIVA Y EXTERNA

D. Jaime Pintos Santiago
D^a. María Dolores Fernández Uceda.....247

EL ERROR EN LA CALIFICACIÓN DEL RECURSO NO PUEDE IMPEDIR EL EJERCICIO DEL DERECHO DE DEFENSA POR PARTE DEL OPERADOR ECONÓMICO

D. Jaime Pintos Santiago
D^a. María Dolores Fernández Uceda257

BASES DE PUBLICACIÓN 271

Dedicamos este número a la memoria de nuestro compañero D. Prudencio Mariano Mateo Caso que fue Letrado Coordinador en el Gabinete Jurídico en Guadalajara.



EDITORIAL

En el número 30 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cuatro artículos doctrinales que se suman a dos reseñas de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el brillante trabajo de D^a. María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título “La acción social de las Administraciones Públicas en relación con la pobreza en la nueva gobernanza multinivel y abierta”

El artículo está enfocado desde un punto de vista jurídico, y partiendo de los ODS fijados por la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030, el objetivo de erradicación de la pobreza, y en especial de la pobreza infantil.

A continuación, D. Javier Ramírez Jiménez analiza en un interesante y profuso trabajo “Del derecho de los internos de los establecimientos penitenciarios a acceder a su expediente penitenciario y a los informes técnicos emitidos por los profesionales que forman parte de los órganos colegiados, con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional nº 164/2021, de 4 de octubre”. El Tribunal Constitucional rechaza la denegación de acceso a los informes de los profesionales que sustentan



la adopción de acuerdos de los órganos colegiados, cuando esta se encuentra amparada en circunstancias abstractas o carente de cualquier concreción.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Bárbara Lucía Romojaro Alonso que aborda con maestría, las garantías del derecho de acceso a la información pública. análisis teórico y práctico de las autoridades de transparencia.

D^a. Zoe María Maroto Rodríguez en su artículo “Los programas de cumplimiento como forma de exoneración o atenuación de la responsabilidad penal de la persona jurídica”, aborda como el legislador español introdujo en el Código Penal del año 2010 la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Tras la reforma del Código Penal del año 2015 la ley contempla una forma de que las personas jurídicas puedan excluir o atenuar su responsabilidad: los programas de cumplimiento.

Por último, este número se cierra con la reseña de jurisprudencia que brillantemente tratan D. Jaime Pintos Santiago y D^a M^a Dolores Fernández Uceda, al comentar dos resoluciones de tribunales administrativos de contratación pública. En concreto, “Requisitos de solvencia en unión temporal de empresarios: individuales, acumulativa y externa” y “El error en la calificación del recurso no puede impedir el ejercicio del derecho de defensa por parte del operador económico”.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 30

Junio 2022

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LAS GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS TEÓRICO Y PRÁCTICO DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

D^a. Bárbara Lucía Romojaro Alonso

Doble Grado en Derecho y Administración y Dirección
de Empresas

Resumen: La Ley de Acceso a la Información Pública fue aprobada en diciembre de 2013 y desde entonces la Administración Estatal y las Administraciones Territoriales han tenido como objetivo el cumplimiento de la misma, garantizando el ejercicio del derecho de acceso a través de la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública y con la resolución de las reclamaciones interpuestas en esta materia, bien a través del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) o por medio de los órganos de transparencia autonómicos.



El presente trabajo realiza un análisis teórico y práctico con dos objetivos: en primer lugar, llevar a cabo un estudio de la evolución de las solicitudes de acceso a la información pública en nuestro país; en segundo lugar, analizar el funcionamiento de los órganos de transparencia autonómicos y del CTBG. Con ello se pretende poder valorar el funcionamiento en la práctica de opción que ha configurado el legislador y, en concreto, si realmente podemos hablar de un procedimiento de acceso ágil y eficaz.

Abstract: The Law on Access to Public Information was passed in December 2013 and since then the State Administration and the Territorial Administrations have aimed to comply with it, guaranteeing the exercise of the right of access through the processing of requests for access to public information and with the resolution of complaints filed in this area, either through the Council for Transparency and Good Governance (CTBG) or through the autonomic transparency bodies.

This paper aims to carry out a theoretical and practical analysis with two objectives: firstly, to carry out a study of the evolution of requests for access to public information in our country; secondly, to analyze the functioning of the regional transparency bodies and the CTBG. The objective is to assess the operation in practice of the option that the legislator has configured and, specifically, whether we can really speak of an agile and effective access procedure.

Gabilex

Nº 30

Junio 2022



Castilla-La Mancha

<http://gabilex.castillalamancha.es>

Palabras Claves: Transparencia, Administraciones, información pública, solicitudes de acceso, Comunidades Autónomas, reclamaciones.

Keywords: Transparency, Administrations, public information, access requests, Autonomous Communities, complaints.



SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS GARANTÍAS
 - 1. INTRODUCCIÓN A LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO
 - 2. LA PUBLICIDAD ACTIVA Y PASIVA EN EL MARCO DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
 - 3. LAS RECLAMACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
- III. LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA EN MATERIA TRANSPARENCIA
 - 1. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: NATURALEZA Y ESTRUCTURA
 - 2. LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA AUTONÓMICAS
 - A. ÓRGANOS DE CARÁCTER UNIPERSONAL EN REFERENCIA A LA RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
 - a) Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
 - b) Comisionado de Transparencia de Canarias
 - B. ÓRGANOS DE CARÁCTER COLEGIADO EN REFERENCIA A LA RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
 - a) Comisionado de la Transparencia de Galicia



- b) Consejo de Transparencia de Aragón
- c) Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia
- d) Comisionado y Comisión de Transparencia de Castilla y León.
- e) Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de las Islas Baleares
- f) Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia
- g) Consejo de Transparencia de Navarra
- h) Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

IV. ANÁLISIS PRÁCTICO DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

- 1. Solicitudes de acceso a la información pública
 - A. Premisas generales
 - B. Metodología
 - C. Evolución de las solicitudes de acceso a la información pública frente a Comunidades Autónomas
 - D. Evolución de las solicitudes de acceso a la información pública frente a la Administración General del Estado
 - 2. Evolución de las reclamaciones presentadas contra resoluciones de los órganos de transparencia
 - A. Premisas generales
 - B. Metodología
 - C. Evolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública
- #### V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS
- #### VI. BIBLIOGRAFÍA
- #### VII. ANEXO DE LEGISLACIÓN



I. INTRODUCCIÓN

El eje central de este estudio gira en torno al funcionamiento de las garantías del derecho de acceso a la información pública; particularmente se han estudiado los datos relativos a solicitudes de acceso a la información pública y a las reclamaciones presentadas en esta materia.

La Ley de Acceso a la Información Pública fue aprobada en diciembre de 2013 y desde entonces la Administración Estatal y las Administraciones Territoriales han tenido como objetivo el cumplimiento de la misma, garantizando el ejercicio del derecho de acceso a través de la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública y con la resolución de las reclamaciones interpuestas en esta materia, bien a través del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) o bien por medio de los órganos de transparencia autonómicos. Son muchas las Comunidades que han optado por esta segunda posibilidad y han configurado sus propios órganos de transparencia en sintonía con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Este análisis teórico y práctico tiene dos objetivos: en primer lugar, llevar a cabo un estudio de la evolución de las solicitudes de acceso a la información pública en nuestro país; en segundo lugar, analizar el funcionamiento de los órganos de transparencia autonómicos y del CTBG. Con ello se pretende poder valorar el funcionamiento en la práctica de opción que ha configurado el legislador y, en concreto, si realmente



podemos hablar de un procedimiento de acceso ágil y eficaz.

Para poder llevar a cabo el mismo, se ha analizado la configuración del derecho de acceso y sus garantías, estudiando la doctrina sobre la materia. Además, se han tomado en consideración las distintas normas de ámbito autonómico reguladoras de la transparencia. Con el objetivo de que este estudio se ajustase con la mayor precisión posible a la realidad, se han utilizado los datos disponibles tanto en los portales de transparencia como en las memorias e informes publicados por los órganos competentes. En muchos casos no se pudo obtener la información necesaria y en otros la publicada no estaba actualizada, por lo que se procedió a ejercer el derecho de acceso a la información pública con el fin de solicitar los datos necesarios. La mayoría de las solicitudes de información fueron atendidas de forma correcta y en plazo; no obstante, algunas de ellas fueron resueltas fuera de plazo, de forma incompleta o aún se encuentran sin resolver, habiéndose producido, en consecuencia, el silencio administrativo. Este ejercicio práctico me ha permitido comprender mejor el funcionamiento del sistema, así como sus virtudes y carencias.

Este estudio se ha dividido en dos grandes ejes: uno teórico y otro práctico. En la primera parte, se ha realizado un análisis teórico de las garantías del derecho de acceso previstas en la Ley 19/2013 y de la configuración legal que en el ámbito estatal y autonómico se ha dado en esta materia, analizando el diseño, composición y funciones del Consejo de



Transparencia y Buen Gobierno y de las autoridades de transparencia autonómicas. La segunda parte se ha enfocado hacia un análisis práctico del derecho de acceso a la información pública, dividiéndose a su vez en dos bloques. En el primer bloque, se han analizado las solicitudes de acceso a la información pública recibidas por la Administración General del Estado y las Administraciones Territoriales, teniendo en cuenta ítems como el número de solicitudes presentadas y resueltas o el sentido de la resolución. El segundo bloque se ha centrado en las reclamaciones presentadas ante las autoridades de transparencia, donde se han analizado las resoluciones dictadas por estos órganos y el cumplimiento de los plazos establecidos por la Ley. Por último, se han planteado diversas conclusiones y propuestas sobre el derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de las garantías de este derecho.

Quiero agradecer al profesor Isaac Martín Delgado, director del Centro de Estudios Europeos "Luis Ortega Álvarez" y profesor titular de Derecho Administrativo, su constante apoyo y colaboración para poder elaborar este estudio. Y reconocer también la labor del personal de las autoridades de transparencia que, careciendo en muchos casos de tiempo y medios, han atendido sin dudarlas las consultas planteadas.

II. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS GARANTÍAS



1. INTRODUCCIÓN A LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹ (en adelante, LTAIPBG) constituye un refuerzo de las obligaciones de publicidad y transparencia de las Administraciones Públicas, tal y como se recoge en su artículo primero. La sociedad actual necesita conocer más datos e información relativa a la actividad pública, creándose así una cultura de “demanda de información” que hasta la fecha no existía hacia las Administraciones, lo que ha provocado una evolución casi forzada para poder cumplir con lo que algunos denominan “moda de la transparencia”.

La evolución normativa en esta materia ha sido lenta. En un breve repaso histórico se puede datar su comienzo, con la implantación de un modelo abierto, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano², concretamente en su artículo 15: “*La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público*”. Se atribuye así a los ciudadanos un derecho de acceso a la información sobre la base de un modelo de participación “activa” como punto de partida del derecho de acceso; sin embargo, con anterioridad ya había sido configurada la “Freedom

¹ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE de 10 de diciembre de 2013).

² Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa.



of press and the right off Access to public records act” la primera Ley de libertad de prensa y de acceso a las actas públicas, de Suecia³ (E. Sandoval, I. y M. Ackerman, J., 2005).

Ahondando en este repaso por la historia de la transparencia cabe hacer mención a la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁴, la cual en su artículo 41 hacía alusión al derecho de acceso a la información, reconociendo *“el derecho de toda persona a acceder al expediente administrativo que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial”*. Este precepto supuso uno de los grandes avances a nivel normativo en la Unión Europea, junto con el Reglamento del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo sobre acceso público a los documentos⁵.

De manera progresiva, los países han ido introduciendo normativa referente al acceso a la información pública. En el caso del ordenamiento español se pueden

³ Sandoval, I. y Ackerman, J. (2005). Leyes de acceso a la información en el mundo. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 13.

⁴ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 18 de diciembre de 2000).

⁵ Reglamento N.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.



encontrar diversas normas relacionadas indirectamente con la transparencia:

- ✓ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
- ✓ Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- ✓ Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

No obstante, la primera ley que ha regulado esta cuestión de manera exhaustiva ha sido la LTAIPBG.

2. LA PUBLICIDAD ACTIVA Y PASIVA EN EL MARCO DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN.

La Ley de transparencia ha configurado un marco de obligaciones dirigidas a los diferentes entes públicos, donde pueden distinguirse dos grandes bloques; por un lado, el Capítulo II del Título I en el que se incluyen las llamadas obligaciones de publicidad activa, y por otro el Capítulo III bajo el título de *Acceso a la información pública* que regula la publicidad pasiva.

La norma configura unos mínimos en lo que respecta a la información objeto de publicación, es decir, se ha definido qué información debe ser publicada con carácter obligatorio; este aspecto ha recibido el nombre de *publicidad activa* y constituye el primer bloque de la Ley. Su configuración se encuentra prevista en los artículos 6 a 8 de la Ley, que distinguen tres categorías de publicidad activa:



<http://gabilex.castillalamancha.es>

- ✓ Información de relevancia jurídica.
- ✓ Información institucional, organizativa y de planificación.
- ✓ Información económica, presupuestaria y estadística.

La publicidad de la información está condicionada en todo caso por una serie de límites del derecho de acceso⁶ y a los derivados de la protección de datos personales, entre otros. En aquellos supuestos donde la información entre en conflicto con intereses protegidos (artículos 14 y 15 LTAIPBG⁷); los límites invocados con mayor frecuencia son los sustanciales (interés protegido, los relativos a procedimientos administrativos y judiciales y aquellos relacionados con intereses de carácter privado)⁸. Concretamente con los límites de interés

⁶ Artículo 14.1 LTAIPBG "a) *La seguridad nacional; b) La defensa; c) Las relaciones exteriores; d) La seguridad pública; e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; h) Los intereses económicos y comerciales; i) La política económica y monetaria; j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; l) La protección del medio ambiente*".

⁷ Los límites del derecho de acceso no operan de manera automática, sino que siempre se analizará la información solicitada y se realizará una ponderación.

⁸ CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. (2019). Informe sobre la Justicia Administrativa. *Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia*, 300.



público, no hay una conexión expresa con la regulación especial por lo que habrá que atender a dos criterios:

- ✓ Test del daño: ponderación entre la información solicitada y el posible perjuicio, es decir, *“la existencia de un perjuicio concreto, definido y evaluable en el supuesto de concederse el acceso a la información solicitada”*⁹.
- ✓ Test del interés público: ponderación del interés de la solicitud; se pondera si la finalidad de la solicitud está conectada con la finalidad de la LTAIPBG.

En el caso de los límites que están conectados con los procedimientos administrativos y judiciales no se encuentran claramente delimitados en el artículo 105 CE; en este supuesto existe cierta presunción de que dar la información al interesado puede suponer un daño en los procesos de toma de decisión. Por último, en lo que respecta a intereses privados, los más invocados son aquellos relacionados con intereses económicos y comerciales, por lo que se deberá analizar cada caso con

Recuperado de <http://bit.ly/2Gdu1Ik> (Última fecha consulta: 22/01/2020).

⁹ Resolución RT 0296/2018, de 12 de febrero de 2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aplicó el Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio, que establece que los límites previstos en el artículo 14 de la LTAIPBG no serán de aplicación directa u automática y que *“los motivos de interés público para limitar el acceso a la información deben estar ligados a la protección concreta de un interés racional y legítimo”*. Disponible en: <http://bit.ly/2tlMakd> (Última fecha de consulta: 22/010/2020).



precisión¹⁰. En aquellos supuestos en los cuales la información no estuviese afectada de manera total por los límites se concederá el acceso de forma parcial. Si bien, tanto la denegación total o parcial de la información deberá ser motivada.

En lo que respecta a lugar de publicación, en relación con los órganos del sector público estatal será en el Portal de Transparencia, el cual depende actualmente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. A nivel regional, las Comunidades Autónomas han regulado en su normativa este aspecto, configurando sus propios portales de Transparencia y, junto con ello, la información que ha de ser objeto de publicidad. La Ley establece unos mínimos de publicidad, si bien las Comunidades, dentro de su margen de actuación, pueden aumentar la información que estará sujeta a publicidad.

Además, cabe añadir que la publicidad de la información contenida en los artículos mencionados anteriormente no agota las obligaciones de publicidad, pues se debe garantizar en todo momento el derecho de acceso a la información pública que poseen todas las personas. La Constitución Española recoge en su artículo 105.b) el derecho de "*acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*", que ha sido desarrollado por la LTAIPBG. En su artículo 13 señala que se deberá

¹⁰ GUICHOT REINA, E. (2019): Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información. En MARTIN DELGADO, I. (Eds), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 55- 104). Madrid: Iustel.



entender por información pública *“todos los contenidos o documentos que estén en poder de las Administraciones Públicas y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones sea cual sea su soporte o formato, de este artículo se puede extraer que la Administración debe hacer pública toda información y no únicamente la que sea de elaboración propia”*¹¹.

Partiendo de estas premisas, se contempla por parte de la Ley la posibilidad de que la información que desea conocer el ciudadano no se encuentre publicada en el portal de transparencia y opte entonces por ejercitar su derecho de acceso a la información pública¹² a través de una solicitud de acceso¹³. Llegados a este punto cabe hacer hincapié con mayor detalle en alguno de los aspectos esenciales de las solicitudes de acceso a la información pública. En primer lugar, este derecho podrá ser ejercido tanto por personas físicas como por personas jurídicas ante el *“titular del órgano administrativo o entidad que posea la información”*, salvo en aquellos supuestos en los que *“la información esté en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerciten potestades*

¹¹ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente en su artículo 2.6 ya recogía el concepto de información *“que obra físicamente en poder de una persona o física que obra en nombre de una autoridad”*.

¹² Artículo 105.b CE y artículo 12 de la LTAIPBG.

¹³ Artículo 17 LTAIPBG.



*administrativas*¹⁴ en cuyo caso la solicitud deberá dirigirse a los organismos previstos en la Ley¹⁵; en segundo lugar, en lo que respecta a la forma de presentación, se podrá realizar a través de cualquier medio que permita constatar la identidad del solicitante, la información solicitada, una dirección de contacto y la modalidad de acceso a la información¹⁶, y en ningún caso será causa de inadmisión la falta de motivación. Cabe añadir, que en aquellos supuestos en los que el solicitante sea una persona jurídica la Ley contempla una peculiaridad: la presentación se deberá realizar a través de medios electrónicos, puesto que las personas jurídicas tienen la obligación de relacionarse con la Administración por esta vía¹⁷. En el caso de las personas físicas la relación a través de medios electrónicos no tiene carácter obligatorio¹⁸.

En lo que respecta a la resolución de la solicitud, será notificada al interesado en el plazo máximo de un mes desde que el órgano competente para resolver hubiese

¹⁴ Artículo 17.1 LTAIPBG.

¹⁵ Artículo 2.1 LTAIPBG.

¹⁶ Artículo 12.2 LTAIPBG.

¹⁷ Artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP)

¹⁸ *"Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas"*, tal y como indica el artículo 14.1 de la Ley 39/2015.



recibido la misma¹⁹. En aquellos supuestos donde la solicitud presentada no reúna los requisitos establecidos por la Ley se requerirá al solicitante para su subsanación en plazo de 10 días naturales.²⁰ En cualquier caso, el correcto funcionamiento del derecho de acceso a la información pública estará supeditado a un proceso ágil²¹, es decir, no sólo es necesario proporcionar la información solicitada al interesado sino hacerlo ajustándose a un plazo considerable de tiempo.

3. LAS RECLAMACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una de las principales finalidades de la Ley ha sido la de garantizar el derecho de acceso a la información pública, de tal modo que los órganos de transparencia deben proteger este derecho a través de las resoluciones de reclamaciones presentadas frente a solicitudes de acceso de los ciudadanos. La LTAIPBG ha configurado diversos mecanismos de defensa para aquellos supuestos donde los solicitantes no hayan podido ejercer su derecho de acceso o bien hayan obtenido una resolución

¹⁹ Cuando la información solicitada por el interesado no se encuentra en poder del órgano al cual se ha dirigido este deberá remitir al órgano competente la solicitud e informar de ello al interesado (tal y como indica el artículo 19.1 LTAIPBG.

²⁰ Artículo 19 LTAIPBG.

²¹ CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. (2019). Informe sobre la Justicia Administrativa. *Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia*, 290. Recuperado de <http://bit.ly/2Gdu1Ik> (Última fecha consulta: 22/01/2020).



desfavorable. El artículo 20.5 de la LTAIPBG plantea la siguiente peculiaridad: *“las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa²², sin perjuicio de la interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”*.

El legislador ha optado de este modo por la sustitución de los recursos ordinarios en materia de acceso a la información pública por una reclamación de carácter potestativo²³, creándose un recurso administrativo con la peculiaridad de que el órgano de resolución sea independiente (Martín Delgado, 2019, p.33). Esta vía se encontraba ya prevista genéricamente en el artículo 112 de la LPACAP: *“las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas”*; en este caso, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG).

Las reclamaciones ante el CTBG tendrán carácter potestativo²⁴ y deberán interponerse con carácter previo

²² Las reglas de interposición del recurso contencioso-administrativo se encuentran en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

²³ Artículo 23 LTAIPBG.

²⁴ La Ley 39/2015 de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas prevé en su artículo 112 la



a la impugnación en vía contencioso-administrativo (tal y como indica el artículo 24.1), salvo en aquellos supuestos donde las resoluciones hayan sido dictadas por: *“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”*²⁵, en cuyo caso únicamente cabrá interponer recurso contencioso-administrativo.

El legislador autonómico tiene atribuida capacidad para configurar sus órganos de transparencia. En el caso de Castilla-La Mancha el legislador diseñó el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha²⁶ a través de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha²⁷, que no se encuentra en funcionamiento.

Corresponderá al interesado la decisión de interponer un recurso contencioso-administrativo o presentar una

posibilidad de sustituir los recursos de reposición y alzada por otro tipo de procedimientos.

²⁵ Artículo 2. f) LTAIPBG.

²⁶ Este órgano no se encuentra actualmente activo.

²⁷ Información obtenida de la *“Guía básica de tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública”* de la Dirección General de Gobernanza Pública. Disponible en: <http://bit.ly/2REvrAF> (Última fecha de consulta: 22/01/20)



reclamación potestativa ante el CTBG u órgano consultivo equivalente, puesto que la vía de la reclamación potestativa es completamente opcional²⁸. Será decisión del interesado optar por la vía contencioso-administrativa o por la reclamación. En el caso de la primera vía, será la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Administración actuante la competente para resolver. No obstante, ante una resolución de este órgano cabrá interponer recurso ante el Tribunal superior de Justicia competente, y en última instancia se recurrirá ante la Audiencia Nacional. Por su parte, la reclamación se interpondrá ante el órgano de transparencia competente que emitirá una resolución, que podrá ser de carácter estimatorio o desestimatorio. Para el caso de los expedientes desestimados cabrá interponer recurso de apelación ante la Sala Contencioso Administrativo²⁹.

En el caso de que el interesado opte por la vía de interponer una reclamación, deberá hacerlo en el plazo de un mes desde el día siguiente de producirse la notificación³⁰. El órgano competente será el CTBG o, en el supuesto de resoluciones de las administraciones territoriales será órgano competente el determinado por la Comunidad Autónoma³¹. Se podrá, a través de un

²⁸ La vía de la reclamación potestativa es opcional para el interesado, pero es cierto que este tipo de reclamación ofrece ciertas ventajas como el plazo (máximo tres meses para resolver) y la especialidad del órgano en la materia.

²⁹ Artículos 20.5 y 24 de la LTAIPBG.

³⁰ Artículo 24.2 LTAIPBG.

³¹ Artículo 24.6 y Disposición Adicional 4ª LTAIPBG.



convenio, atribuir esta competencia al CTBG. En el caso de existir terceros afectados se les deberá dar audiencia previa³². El plazo máximo que tendrá el órgano competente para resolver será de tres meses; en aquellos supuestos donde transcurrido este plazo no se hubiese notificado la resolución se entenderá desestimada³³.

La Ley ha conseguido con esta novedad ofrecer una protección especial al derecho de acceso a la información, dotando de independencia y autonomía a los órganos que tienen como finalidad velar por el cumplimiento de la normativa.

III. LOS ÓRGANOS DE GARANTÍA EN MATERIA TRANSPARENCIA

1. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: NATURALEZA Y ESTRUCTURA

La LTAIPBG ha diseñado dos tipos de órganos para garantizar el derecho de acceso: por un lado, las Unidades Administrativas de Información (en adelante UAI) las cuales están encargadas las solicitudes de acceso a la información pública; y por otro, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Este último está dotado de personalidad jurídica propia y posee plena capacidad de obrar, actuando siempre con total autonomía y como garantía jurídica para el derecho de acceso, el cual tiene como finalidad *"promover la transparencia de la actividad pública, velar por el*

³² Artículo 24.3 LTAIPBG.

³³ Artículo 24.4 LTAIPBG.



cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno” (tal y como indica el artículo 34.1 LTAIPBG).

Se encuentra sujeto a la LTAIPBG y a su Estatuto³⁴; a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público³⁵; a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas³⁶; a la Ley General Presupuestaria³⁷; la Ley de Contratos del Sector Público³⁸; la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas³⁹ y el Estatuto Básico del Empleado Público⁴⁰.

³⁴ Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (BOE de 5 de noviembre).

³⁵ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre).

³⁶ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre).

³⁷ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (BOE de 27 de noviembre)

³⁸ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE (BOE de 9 de marzo).

³⁹ Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (BOE de 4 de febrero).

⁴⁰ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. (BOE de 1 de noviembre).



El CTBG está formado por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante Comisión) y el presidente del CTBG⁴¹. A su vez el Consejo se encuentra compuesto por tres órganos, los cuales son dependientes de él:

- ✓ En primer lugar, la Subdirección General de Reclamaciones: resuelve las consultas presentadas con carácter facultativo referentes a la aplicación de la normativa sobre derecho de acceso; además también tramita todas aquellas funciones que le sean encomendadas por el presidente⁴². En lo que respecta a su titular, será nombrado por el presidente del Consejo, y deberá ser funcionario de carrera de la Administración General del Estado o de cualquier otra Administración Pública cuando se encuentre previsto en las normas de aplicación⁴³ (tal y como indica el artículo 18.2 del Estatuto).
- ✓ En segundo lugar, la Subdirección General de Transparencia y Buen Gobierno: órgano encargado de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa; en aquellas situaciones en las cuales se haya producido un incumplimiento instará las actuaciones disciplinarias; además es el encargado de proponer al presidente los

⁴¹ El presidente del CTBG es a su vez también presidente de la Comisión.

⁴² Artículo 20 del Real Decreto 919/2014.

⁴³ Además, deberá pertenecer a los Cuerpos y Escalas en los cuales sea necesario el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

criterios de interpretación a seguir. Dentro de sus funciones se encuentra también la tramitación de todas las cuestiones y consultas sobre transparencia y buen gobierno, así como de las que le encomiende el presidente o una norma legal o reglamento (tal y como indica el artículo 19 del Estatuto).

- ✓ Y en último lugar, la Oficina de Reclamaciones Territoriales: órgano encargado de la supervisión del cumplimiento de la LTAIPBG a nivel autonómico que conoce de la tramitación y resolución de las reclamaciones interpuestas frente a Administraciones Territoriales que han firmado convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴⁴.

El presidente del Consejo tiene atribuidas por Ley competencias en materia jurídica y ejecutiva. Sobre él recae la competencia de resolución de las reclamaciones interpuestas frente al CTBG y de interpretación uniforme de la Ley (tal y como indica el artículo 38 LTAIPBG). Por todo ello, se puede entender que, a los efectos de resolución de reclamaciones, el CTBG actúa como un órgano de carácter unipersonal. En lo que refiere al nombramiento, se realizará a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas⁴⁵ (actualmente, el

⁴⁴ La disposición adicional cuarta de la LTAIPBG prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas atribuyan la competencia para la resolución de las reclamaciones al CTBG.

⁴⁵ Fernández Ramos, S y Pérez Monguió, JM. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (pp. 255-291). Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.



Ministerio de Política Territorial), siempre previa comparecencia en el Congreso de los Diputados que refrendará el nombramiento (por mayoría absoluta) por una duración de cinco años no renovables⁴⁶. Será requisito indispensable que el cargo se encuentre ocupado por una persona de *"reconocido prestigio y con una competencia profesional previa"*⁴⁷.

Por su parte, la Comisión estará compuesta por ocho miembros, entre los que se incluye el presidente. Su composición constituye una representación de los diferentes poderes, a través de un Diputado, un representante de la AEPD⁴⁸, un Senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante de la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal; la duración del mandato será de cinco años prorrogables (tal y como indican los artículos 14 y 15 del Estatuto del CTBG).

En lo que refiere a sus funciones, tiene encomendado el asesoramiento sobre transparencia, acceso y buen

⁴⁶ Además de no poder ser renovable el mandato tampoco podrá coincidir con el mandato del Gobierno y deberá tener carácter único. A estos requisitos el artículo 11 del Estatuto del Consejo (aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre) se añade la dedicación única y plena del cargo.

⁴⁷ Real Decreto 919/2014, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (BOE del 5 de noviembre de 2014).

⁴⁸ Agencia Española de Protección de Datos (tal y como indica el artículo 35 LTAIPBG).

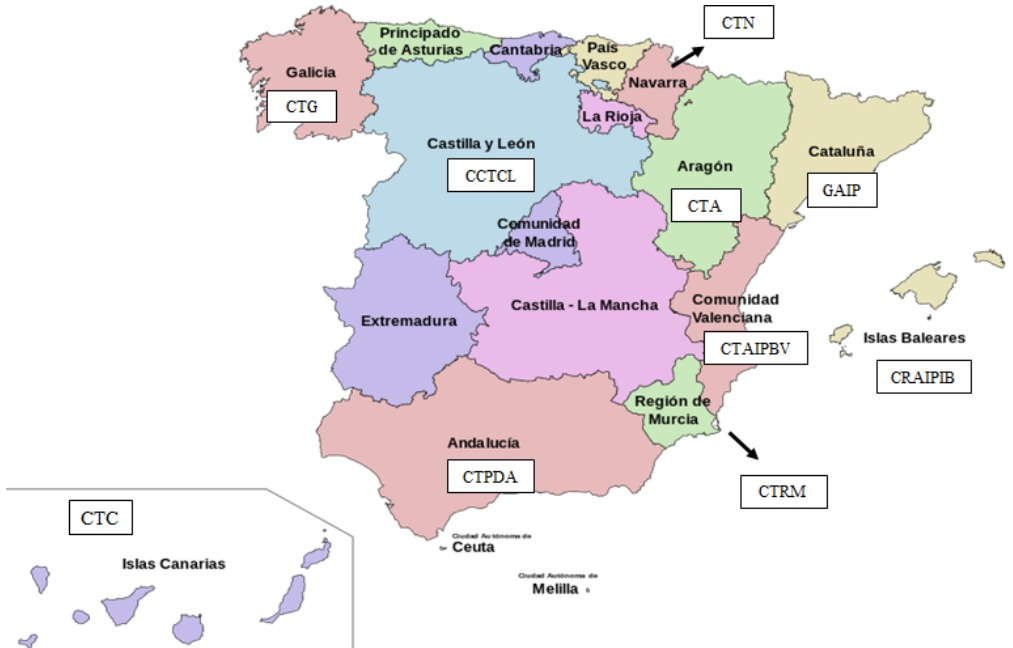


gobierno; el informar con carácter preceptivo sobre proyectos normativos dentro del ámbito estatal; la aprobación de la memoria anual; la proposición en materia de transparencia de recomendaciones, directrices y guías al Presidente; el desarrollo de actividades formativas; la convocatoria de los órganos autonómicos; la creación de mecanismo para la colaboración de los órganos; la realización del informe anual y la aprobación del Reglamento de funcionamiento (tal y como indica el artículo 12 del Estatuto).

2. LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA AUTONÓMICAS

El objetivo de este epígrafe es ofrecer una panorámica general de las distintas autoridades de transparencia autonómicas, si bien únicamente se van a analizar los órganos que en la actualidad se encuentran operativos. Algunas Comunidades Autónomas no han puesto en funcionamiento sus órganos de transparencia; es el caso de Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y el Principado de Asturias, aunque su creación ha sido contemplada en la Ley respectiva. Para facilitar esta explicación se han dividido los órganos en dos grupos, atendiendo a su naturaleza jurídica.

Mapa 1. Órganos de transparencia autonómicos



Fuente: Elaboración propia.

A. ÓRGANOS DE CARÁCTER UNIPERSONAL EN REFERENCIA A LA RESOLUCIÓN DE LAS



RECLAMACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

a) Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía⁴⁹ (en adelante, Ley 1/2014) en su capítulo segundo crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, una autoridad con independencia tanto orgánica como funcional, además de autonomía respecto a la Administración de Andalucía. Se encuentra configurado como uno de los órganos previstos en la Ley 9/2007 de la Administración Pública en su disposición adicional segunda, dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar y dispone además de independencia económica de la administración, a través de una tesorería y patrimonio propios. En lo respecta a su funcionamiento, se encontrará sujeto a la Ley 1/2014 y a sus Estatutos⁵⁰.

Este órgano está compuesto por la Comisión Consultiva y por la Dirección, teniendo un titular común para ambos. Con el fin de asegurar la independencia de la Comisión se ha configurado un sistema de protección: la dirección del Consejo corresponde a un titular nombrado por el Consejo de Gobierno por un periodo de cinco años no renovables, con excepción de que una vez finalizado el mandato existiese un nuevo sustituto, en este caso

⁴⁹ Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOE de 16 de julio) (BOJA de 30 de junio).

⁵⁰ Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.



permanecerá en su puesto el titular hasta que se produzca la nueva posesión. La persona designada deberá tener "*reconocido prestigio y competencia profesional*" (tal y como indica el artículo 47 de la Ley 1/2014), trabajará con plena independencia y autonomía; sin embargo, deberá de oír a la Comisión Consultiva en todas las propuestas referentes al ejercicio de sus funciones. Entre estas se encuentra la de representar al Consejo, resolver las reclamaciones interpuestas frente al mismo, elaborar criterios de interpretación, presentar el informe anual, resolver consultas sobre transparencia y protección de datos y aquellas otras planteadas por los órganos de tramitación de las solicitudes que tengan carácter facultativo, debiendo, además controlar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (tal y como indica el artículo 48 de la Ley 1/2014).

Por su parte, la Comisión Consultiva constituye un órgano de consulta, compuesto por catorce miembros más el titular del Consejo, que serán nombrados por la Consejería de la Presidencia y representarán a las personas y entidades afectadas por la Ley, junto con expertos y otras entidades. A través de este órgano estarán representados: la Administración de la Junta de Andalucía; el Parlamento de Andalucía; las administraciones locales; las universidades públicas; los consumidores y usuarios; una persona experta en transparencia y acceso a la información pública; la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas Andaluza.



b) Comisionado de Transparencia de Canarias

La Comunidad de Canarias creó a través de su Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública⁵¹ (en adelante, Ley 12/2014) el Comisionado o Comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se configura como un *“órgano de fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias”* (tal y como indica el artículo 58.1 Ley 12/2014) con autonomía e independencia. En lo que respecta a sus funciones, se encuentra la publicidad de la información y su acceso, y la resolución de las reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información, además de formular recomendaciones relativas a la mejora del cumplimiento de las obligaciones con la ayuda del Parlamento que actuará como órgano de apoyo (tal y como indica el artículo 62.2 Ley 12/2014).

Ejercerá sus funciones con dedicación exclusiva, siendo el cargo *“incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o actividad de propaganda política, con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública, con la afiliación a un partido político o sindicato, con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al*

⁵¹ Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. (BOE d 6 de febrero de 2015).



servicio de los mismos, con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional, mercantil o laboral"⁵². La designación del titular corresponderá al Parlamento, este mismo tendrá también la potestad para el cese. La Ley no hace mención de ningún tipo en lo que respecta a los requisitos que debe poseer la persona nombrada como Comisionado, por lo que la elección de este quedará supeditada únicamente al Parlamento de Canarias.

Cabe añadir que este órgano sienta un precedente en el panorama autonómico de las autoridades de transparencia, al configurarse como un órgano auxiliar del Parlamento de Canarias, siendo el primer órgano en esta materia con carácter estatutario. Concretamente el nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias establece que *"una ley del Parlamento de Canarias garantizará su actuación con plena capacidad, autonomía e independencia y regulará su organización, funcionamiento y las relaciones con las administraciones públicas, entidades y otros obligados por la ley"*⁵³.

B. ÓRGANOS DE CARÁCTER COLEGIADO EN REFERENCIA A LA RESOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

a) Comisionado de la Transparencia de Galicia

⁵² Artículo 60 Ley 12/2014.

⁵³ Artículo 60 Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE de 6 de noviembre).



La Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia⁵⁴ (en adelante, Ley 1/2016) configura diferentes mecanismos para la coordinación y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. El Valedor del Pueblo Gallego será el responsable del cumplimiento del derecho de acceso, siendo también presidente de la Comisión de Transparencia⁵⁵, un ente colegiado con carácter independiente que desarrollará sus funciones con autonomía e independencia bajo los principios de transparencia y participación del ciudadano, adscrito al Valedor del Pueblo. Este órgano tiene encomendada la función de "*resolución de las reclamaciones frente a las resoluciones de acceso a la información pública*" (tal y como indica el artículo 33.3 Ley 1/2016), es decir, es el encargado de resolver todas las reclamaciones que se produzcan sobre resoluciones expresas o presuntas (tal y como indica el artículo 24 Ley 1/2016).

El titular del órgano será el presidente, además existirá un vicepresidente que será una persona adjunta al Valedor del Pueblo, quien realizará las funciones de apoyo a la presidencia (tal y como indica el artículo 8 del Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión

⁵⁴ Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia. (BOE de 4 de abril de 2016) (DOG de 15 de febrero de 2016).

⁵⁵ Artículo 33 de la Ley 1/2016.



de Transparencia de Galicia⁵⁶) y cuatro vocales (tal y como indica el artículo 33.2 Ley 1/2016).

b) Consejo de Transparencia de Aragón

La Comunidad de Aragón ha configurado el Consejo de Transparencia de Aragón a través de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón⁵⁷ (en adelante, Ley 8/2015) como un órgano destinado a garantizar “*el cumplimiento de las obligaciones de publicidad actividad y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública*” (tal y como indica el artículo 37.1 Ley 8/2015) y con carácter colegiado⁵⁸.

Entre sus funciones se encuentran las de “*tramitar las reclamaciones en contra de las resoluciones*”; “*elaborar resoluciones sobre las obligaciones de transparencia y su cumplimiento*”; “*informar con carácter preceptivo de los proyectos normativos sobre normativa de transparencia*”; “*evaluación sobre la aplicación de las obligaciones de transparencia*”; “*promoción de actividades que formen y sensibilicen sobre la materia*”; “*colaboración con otros entes de transparencia; y velar por las obligaciones que contiene la Ley de cuentas del*

⁵⁶ Resolución de 5 de julio de 2016 por la que se dispone la publicación del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia (DOG de 15 de julio).

⁵⁷ Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOE de 14 de mayo).

⁵⁸ Se regirá según la normativa del régimen jurídico del sector público y de la administración de la Comunidad de Aragón.



ciudadano, en este aspecto concretamente conocer sobre las reclamaciones presentadas por ciudadanos por incumplimiento" (tal y como indican los artículo 37 Ley 8/2015). Todas estas funciones se desarrollarán con total independencia orgánica y funcional.

En lo que respecta a la composición del órgano, estará formado por la Presidencia, Vicepresidencia, Pleno y Secretaría, con un total de once miembros a los cuales no se les exigirá dedicación exclusiva y ostentarán el cargo por un periodo de cuatro años que podrá ser prorrogable por un periodo igual. Concretamente estará compuesto por: *"un miembro de cada uno de los grupos parlamentarios presentes en las Cortes de Aragón"; "un miembros de Justicia Aragón; un miembro del Consejo Consultivo de Aragón; un miembro de la Cámara de Cuentas; un miembro de las entidades locales"; "un miembro elegido por la Universidad de Zaragoza"; "dos miembros de organizaciones y asociaciones del ámbito de la defensa de los consumidores" y "dos miembros de las de los colectivos con mayor representación en Aragón"* (tal y como indica el artículo 6 del Reglamento⁵⁹). Por su parte, el titular del ente será elegido por mayoría absoluta por el Pleno, y desarrollará funciones de representación institucional y legal, organización de las sesiones del Plenos y firma de actas. Este órgano estará asistido en todo momento por la

⁵⁹ Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón (BOA de 1 de abril).



Vicepresidencia y contará también con el Pleno del Consejo, como órgano superior que se reunirá bajo convocatoria del presidente con carácter extraordinario cada trimestre. Formarán parte de este todos los miembros de la Presidencia, ya que funciona bajo su dirección. La Secretaría actuará por su parte como ente de apoyo administrativo del resto de los órganos (tal y como indica el artículo 9 del Reglamento).

c) Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia

La Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana⁶⁰ (en adelante, Ley 2/2015) configuró el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia como un órgano con *"plena independencia funcional para el cumplimiento de sus fines"* y con el objetivo de *"garantizar los derechos de acceso a la información, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y garantizar y promover la observancia de las disposiciones de buen gobierno"* (tal y como indica el artículo 39 Ley 2/2015).

Se encuentra formado por la Comisión Ejecutiva y la Comisión Consultiva; el primero de los órganos tiene atribuidas entre sus funciones: *"la resolución de reclamaciones"*, *"la subsanación por incumplimiento de obligaciones"*, *"interpretación uniforme de criterios"*,

⁶⁰ Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana (BOE de 27 de abril).



“dar solución a las consultas que se plantean en esta materia, hacer valer el cumplimiento de las obligaciones sobre publicidad activa”, “resolución de las solicitudes”, “urgir los expedientes disciplinarios o de sanciones”, “aprobar las recomendaciones para conseguir un mejor cumplimiento de las obligaciones”, “promover y realizar recomendaciones de buenas prácticas”, “realizar una memoria específica”, “llevar a cabo recomendaciones”; “analizar el grado de aplicación de la Ley y su cumplimiento, además deberá informar con carácter preceptivo a la Generalitat de los proyectos normativos sobre esta materia” (tal y como indica el artículo 42.1 de la Ley 2/2015). Por su parte, la Comisión Consultiva desarrollará funciones de apoyo como asesoramiento (tal y como indica el artículo 42.2 Ley 2/2015).

El titular de la Comisión Ejecutiva será el presidente del Consejo, y estará formado por tantas personas como grupos parlamentarios haya en las Cortes de Valencia; su composición tendrá que seguir una regla paritaria entre hombre y mujeres, debiendo ser *“expertos de competencia o prestigio reconocido y con más de diez años de experiencia profesional”* (tal y como indica el artículo 41.1 Ley 2/2015). La duración del cargo no podrá ser superior a cinco años. Por su parte la Comisión Consultiva estará integrada por la *“persona que ejerza de la Presidencia del Consejo; un representante de la Administración de la Generalitat, nombrado por acuerdo del Consell; un representante de las universidades públicas valencianas nombrado por la Conferencia de Rectores de las Universidades Públicas Valencianas; Un*



representante de la Federación Valenciana de Municipios y Provincias; Un representante de la Sindicatura de Comptes; Un representante del Síndic de Greuges; Un representante de las organizaciones empresariales, elegido en el seno del Comité Económico y Social; Un representante de las organizaciones sindicales, elegido en el seno del Comité Económico y Social; Un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios; Un representante del Consejo de Participación Ciudadana; y un funcionario de los adscritos a la unidad de soporte administrativo del Consejo” (tal y como indica el artículo 41.2 Ley 2/2015).

d) Comisionado y Comisión de Transparencia de Castilla y León.

La Comunidad de Castilla y León configura a través de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León⁶¹, dos órganos en esta materia. Por un lado, el Comisionado de Transparencia⁶², adscrito al Procurador del Común, el cual tiene atribuidas sus funciones, entre las que se encuentran las relacionadas con la publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información, la elaboración de una memoria anual, solución de las consultas planteadas ante los órganos y la colaboración con otros órganos análogos.

⁶¹ Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (BOE de 27 de marzo).

⁶² Artículo 11 Ley 3/2015.



Y por otro, se configura la Comisión de Transparencia como un “*órgano colegiado adscrito al Procurador del Común*” (tal y como indica el artículo 12), compuesto por un presidente que en este caso es el Comisionado de Transparencia, el adjunto al Procurador del Común y un secretario que contará con voz y voto, y será designado por el Procurador del Común⁶³. Este órgano será el encargado de la tramitación de las reclamaciones contra resoluciones expresas o presuntas dictadas por los organismos autonómicos⁶⁴.

e) Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública de las Islas Baleares

El Decreto 1/2019, de 11 de enero⁶⁵, reguló la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública en su artículo 1, como un “*órgano competente para la instrucción y la resolución de las reclamaciones*”, adscrito a la Consejería de Presidencia de las Islas Baleares a nivel administrativo con funciones de apoyo.

Está compuesto por un presidente, un secretario y dos vocales, que deberán ser “*juristas de reconocido prestigio, con más de cinco años de experiencia profesional en el ámbito del derecho público*” (tal y como indica el artículo 3.1 del Decreto 1/2019) y serán propuestos por el consejero de Presidencia y nombrado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

⁶³ Artículo 12 Ley 3/2015.

⁶⁴ Artículo 13.3 Ley 3/2015

⁶⁵ Decreto 1/2019, de 11 de enero, regulador de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública (BOIB de 12 de enero)



Los vocales elegirán al presidente de la Comisión, que ejercerá la función de representación de la comisión y *“dirigirá y coordinará el funcionamiento del órgano”* (tal y como indica el artículo 3.5 del Decreto 1/2019). El secretario por su parte será elegido por el Consejero de Presidencia y deberá ser un funcionario público de la consejería adscrita a la Comisión. Estos cargos serán incompatibles con cualquier otro de carácter electo o de designación política⁶⁶.

f) Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia

A través de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia⁶⁷ (en adelante, Ley 12/2014), se crea el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia como órgano de control para *“velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar el derecho de acceso a la información pública”* (tal y como indica el artículo 1 Ley 12/2014). Entre sus funciones se encuentra el control de la publicidad activa y la resolución de las reclamaciones.

En lo que respecta a su composición, se encontrará formado por *“dos diputados de la Asamblea Regional; Un representante de la consejería competente en materia; Un representante del órgano directivo encargado de la*

⁶⁶ Artículo 3 Decreto 1/2019.

⁶⁷ Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE de 9 de enero).



coordinación y el asesoramiento en materia de protección de datos de carácter personal en el ámbito de la Administración regional de transparencia; Un representante de la consejería competente en materia de hacienda; Un representante por cada una de las universidades públicas de la Región de Murcia" (tal y como indica el artículo 38.5 Ley 12/2014), nombrados por un periodo de cuatro años y a propuesta del titular de la consejería competente. Por su parte, el Consejo de Gobierno nombrará al titular del órgano elegido que es designado por la Asamblea regional, a través de las propuestas realizadas por los grupos parlamentarios. La persona nombrada deberá reunir el requisito de reconocido prestigio y únicamente estará en el cargo por un periodo de cinco años, que será incompatible con cualquier otro alto cargo.

g) Consejo de Transparencia de Navarra

El Consejo de Transparencia de Navarra se configura en la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁶⁸ (en adelante, Ley 5/2018), con el objetivo de "*velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar el derecho de acceso a la información pública*"⁶⁹. Entre sus funciones se encuentran las de "*conocer de las reclamaciones contra resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública*"; "*informar preceptivamente los*

⁶⁸ Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE 8 de junio).

⁶⁹ Artículo 63 Ley Foral 5/2018.



proyectos normativos en materia de transparencia”; “evaluar el grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia por parte de las entidades e instituciones sujetas a ella”; “presentar al Parlamento de Navarra una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento”; “promover actividades de formación y sensibilización”; “colaborar en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga” y “aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario” (tal y como indica el artículo 72.1 Ley Foral 5/2018).

La designación del titular corresponde al Parlamento de Navarra, el candidato deberá reunir los requisitos de *“reconocido prestigio” y “competencia profesional”* (tal y como indica el artículo 73.2 de la Ley), y podrá ostentar el cargo con carácter exclusivo por un periodo no superior a cuatro años. Por su parte, los miembros del Consejo serán nombrados por un periodo igual por el Gobierno navarro siendo propuestos por el titular del departamento competente en materia de transparencia; en este caso el cargo no exigirá dedicación exclusiva y no generará derecho a retribución. La composición deberá ser la siguiente: *“una persona representante del departamento competente en materia de transparencia”; “tres representantes de la Federación Navarra de Municipios y Consejos”; “una persona representante de la Cámara de Comptos”; “una persona representante del Defensor del Pueblo de Navarra”; y “una persona representante de la Universidad Pública de*



Navarra" (tal y como indica el artículo 73.1 Ley Foral 5/2018).

h) Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

En el año 2014 el gobierno de Cataluña configuró a través de Ley 19/2014, de 29 de diciembre⁷⁰, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública como órgano encargado del cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso. Resolviendo las reclamaciones interpuestas en este ámbito con *"total independencia orgánica y funcional, sin sumisión a instrucciones jerárquicas de ningún tipo"*⁷¹. Este órgano se encuentra adscrito al departamento de la Generalitat competente en materia de transparencia, que dotará al mismo de los *"medios personas y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones"*⁷².

En lo que respecta a la composición, estará formada por un mínimo de tres miembros y un máximo de cinco; deberán ser juristas *"especialistas en derecho público y técnicos en materia de archivos o gestión documental elegidos entre expertos de reconocida competencia y prestigio y con más de diez años de experiencia profesional"*⁷³, que serán designados por el Parlamento

⁷⁰ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOE de 21 de enero).

⁷¹ Artículo 38 Ley 19/2014.

⁷² Artículo 41 Ley 19/2014.

⁷³ Artículo 40 Ley 19/2014.



de Cataluña por una mayoría de tres quintos; no obstante, deberán comparecer ante la Comisión antes de su designación para ser evaluados. Cabe añadir que la dedicación en este cargo será exclusiva.

IV. ANÁLISIS PRÁCTICO DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

1. Solicitudes de acceso a la información pública

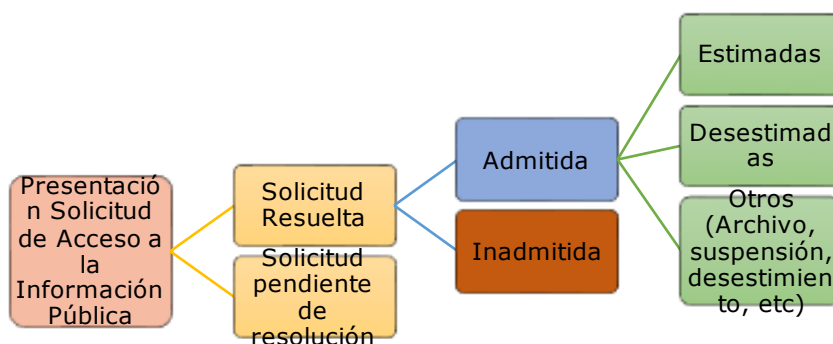
A. Premisas generales

Una de las principales finalidades que la LTAIPBG atribuye a las autoridades de transparencia es garantizar la publicidad y el acceso a la información. Los encargados del cumplimiento de estos ítems en las Administraciones Públicas son las Unidades de Información⁷⁴. A nivel autonómico cada Comunidad ha configurado en su normativa los órganos gestores encargados en esta materia. En este punto del estudio, se pretende obtener un análisis del funcionamiento de los órganos de transparencia desde una perspectiva práctica, con el objetivo de poder mostrar un enfoque global del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en España tanto a nivel estatal como a nivel autonómico.

Como elemento de aproximación al análisis de los datos se seguirá el siguiente esquema de la tramitación de una solicitud de acceso a la información pública.

⁷⁴ Artículo 21 LTAIPBG.

Esquema 1. Tramitación solicitud de acceso a la información pública



Fuente: Informe 2018 del Comisionado de Transparencia de Canarias.

Como se ha explicado con anterioridad, todas las personas pueden ejercitar el derecho de acceso a la información pública ante cualquier Administración Pública. Una vez que el interesado ha ejercido este derecho, el órgano encargado de la resolución inadmitirá o admitirá esa solicitud a trámite, procediendo en este último supuesto a su resolución. Estas resoluciones podrán establecer la concesión total o parcial de la información, la inadmisión o la denegación.

B. Metodología

Los datos expuestos a continuación deben ser analizados teniendo en cuenta las siguientes premisas:



- ✓ La metodología de evaluación se basa en los datos publicados en los portales de transparencia y las Memorias de las diecisiete Comunidades Autónomas y las dos Ciudades Autónomas. En aquellos supuestos en los que la información no se encontraba publicada se procedió a solicitarla específicamente, siendo atendida en la mayor parte de los casos.
- ✓ Con relación al cómputo del número de solicitudes y resoluciones se ha procedido a acumular los datos a fecha 31 de diciembre de 2018. En un primer momento, se intentó recabar datos a 31 de septiembre de 2019, no siendo posible debido a que la gran mayoría de las Comunidades no disponían de datos actualizados.
- ✓ Las resoluciones desestimatorias por silencio administrativo se encuentran comprendidas dentro de las resoluciones sobre solicitudes de acceso a la información pública; no obstante, serán analizadas de forma individual para los supuestos en los cuales se dispone de datos desglosados.

C. Evolución de las solicitudes de acceso a la información pública frente a Comunidades Autónomas

Este punto tiene como objetivo realizar una evaluación de la efectividad del ejercicio del derecho de acceso y analizar cómo ha evolucionado desde la entrada en vigor de la LTAIPBG. Para ello, se van a valorar ítems como número de solicitudes, número de resoluciones y su sentido.



Tabla 1. Total de solicitudes de acceso a la información pública frente a Comunidades Autónomas por años (2015-2018)

Año	2015	2016	2017	2018	Total
N.º Solicitudes	873	3.754	5.273	5.998	15.898

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC. AA

Nota metodológica: El cálculo del número de solicitudes de acceso a la información pública se ha efectuado atendiendo a los datos publicados por las Comunidades Autónomas, a excepción de Cantabria, Valencia, Cataluña y la Ciudad Autónoma de Ceuta de las cuales no se ha obtenido información (en el caso de Cataluña se encuentran publicados los datos relativos al número de solicitudes, pero no de resoluciones por lo que no se incluyen en el cómputo).

Tras cinco años de funcionamiento de la LTAPIB, el número de solicitudes de acceso a la información pública dirigidas a los entes regionales ha sido de 15.898, un dato que puede considerarse bajo si se tienen en cuenta las expectativas generadas con la entrada en vigor de la ley; no obstante, como puede observarse, se ha experimentado un crecimiento progresivo desde el año 2015.

En el año 2018 los órganos autonómicos recibieron un total de 5.998 solicitudes, 725 más que el año anterior;

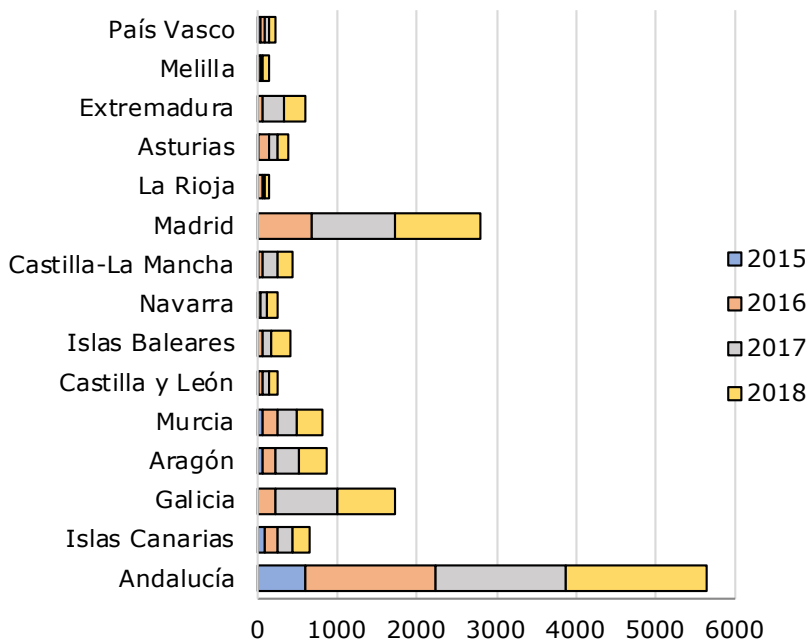


no obstante, el mayor crecimiento se experimentó en el año 2016 con un incremento del 330%. Uno de los factores que ha influido en este crecimiento es la consolidación de los órganos de transparencia, añadido a la aprobación de normativa autonómica que ha aumentado el nivel de transparencia exigido en muchos de los entes públicos, afianzando su imagen hacia el ciudadano.

Gráfico 1. Evolución de las solicitudes de acceso a la información pública por Comunidades Autónomas (2015-2018)



<http://gabilex.castillalamancha.es>



CCAA	Andalucía	Islas Canarias	Galicia	Aragón	Murcia	Castilla y León	Islas Baleares	Navarra	Castilla-La	Madrid	La Rioja	Asturias	Extremadura	Melilla	País Vasco
2015	605	91	0	57	51	2	0	0	3	0	0	19	0	0	29
2016	1622	170	233	161	193	60	68	28	72	692	57	124	66	48	66
2017	1646	182	769	296	241	76	111	89	166	1026	40	108	271	19	52



2018 | 1762 | 214 | 723 | 347 | 332 | 122 | 244 | 136 | 184 | 1090 | 59 | 139 | 264 | 72 | 87

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC.AA.

Nota metodológica: como ya se mencionó anteriormente no se disponen del número de solicitudes de acceso a la información pública para Cantabria, Ceuta y Valencia.

Al igual que sucede con el número de solicitudes total, la tendencia se mantiene a nivel autonómico. Todas las Comunidades han experimentado un crecimiento progresivo de las solicitudes desde la entrada en vigor de la Ley, si bien son destacables los datos de Andalucía y Madrid que superan considerablemente las cifras de las otras Comunidades. Estos datos podrán estar hilados con el alto porcentaje de población de estas Comunidades como se puede observar en la tabla, con excepciones como es el caso de Galicia.

Tabla 2. Comparativa entre el número de solicitudes y la población por Comunidad Autónoma

CC.AA.	N.º Solicitudes	Población
Andalucía	5.635	8.384.408
Islas Canarias	4.608	2.127.685
Galicia	1.725	2.701.743



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Aragón	861	1.308.728
Murcia	817	1.478.509
Castilla y León	260	2.409.164
Islas Baleares	423	1.128.908
Navarra	253	647.554
Castilla-La Mancha	425	2.026.807
Madrid	2.808	6.578.079
La Rioja	156	315.675
Asturias	390	1.028.244
Extremadura	601	1.072.863
Melilla	139	86.384
País Vasco	234	2.199.088

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC. AA y el Instituto Nacional de Estadística.

Nota metodológica: se han incluido los datos de población por Comunidad Autónoma para el año 2018 y el cómputo total por solicitudes de acceso a la información pública. Para la elaboración de este gráfico únicamente se han incluido las Comunidades Autónomas de las cuales se poseían datos de solicitudes.



Como puede observarse, la tendencia mayoritaria es que a medida que aumenta la población aumenta también el número de solicitudes; no obstante, como se ha observado, ciertas Comunidades rompen esta regla. Es el caso de Castilla y León y el País Vasco, donde el número de solicitudes de acceso a la información pública es extremadamente bajo si se compara con su población. Comunidades como Castilla-La Mancha, con una población similar a la de estas Comunidades, tiene el doble de solicitudes. Cabe valorar también como influye la existencia de una autoridad de transparencia propia en el número de solicitudes presentadas; no todas las Comunidades que han registrado el mayor número de solicitudes (Madrid y Andalucía) poseen un órgano propio, el caso de Madrid es evidente que tiene como explicación su elevada población; no obstante, Comunidades como Castilla y León o Navarra, que poseen un órgano propio, han recibido menos solicitudes de acceso que Castilla-La Mancha, que todavía no ha puesto en funcionamiento el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno⁷⁵.

En todo caso, llama la atención el bajo número de solicitudes presentadas, lo que detona una escasa cultura de pregunta hacia la Administración por parte de los ciudadanos. Cabe plantearse qué tipo de ciudadanos son los que demanda información a las Administraciones,

⁷⁵ Este órgano fue configurado a través de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (DOCM de 30 de diciembre), actualmente no se encuentra activo.



los formularios de acceso no recogen este tipo de información, si bien sería interesante poder comparar qué público es el que consulta a la Administración⁷⁶. Actualmente muchos de los ciudadanos desconocen que pueden solicitar información a los entes públicos o la manera de hacerlo.

Tabla 3. Total de solicitudes resueltas por las Comunidades Autónomas por años (2015-2018)

Año	2015	2016	2017	2018	Total
N.º Resoluciones	719	3.431	4.910	5.229	14.289

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC.AA.

En relación con el número de solicitudes resueltas, se mantiene un crecimiento progresivo, por lo que órganos gestores han mantenido el ritmo de resolución. No obstante, a pesar del esfuerzo de las unidades tramitadoras en el año 2018, la tasa de resolución (que resulta de multiplicar por cien el número de solicitudes resueltas y dividirlo entre el número de solicitudes presentadas) descendió al 87.18% respecto al año 2017, que había alcanzado el 93.12%, un dato

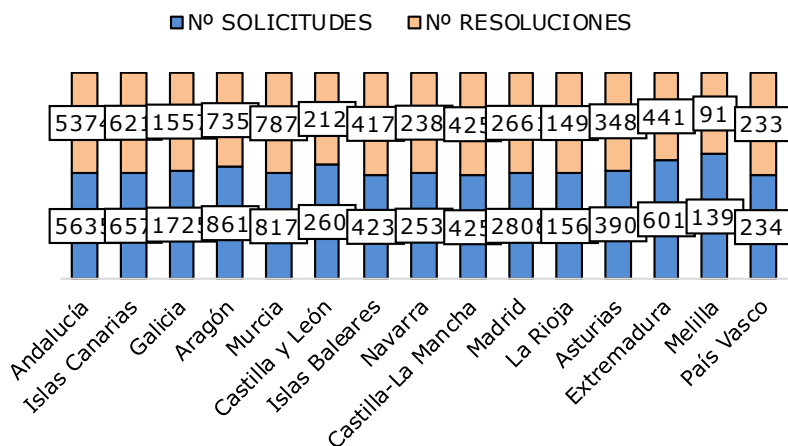
⁷⁶ El portal de transparencia de la Administración General del Estado recoge que el 94.59% de las solicitudes son realizadas por personas físicas y el restante 5.41% por personas jurídicas, dentro de las personas físicas quedan englobadas solicitudes procedentes de periódicos, sindicatos o diversas plataformas.



considerablemente óptimo. Puede detectarse, pues, una cierta saturación de los órganos gestores autonómicos, que en la mayoría de los casos carecen de medios suficientes⁷⁷.

Gráfico 2. Evolución de las resoluciones de acceso a la información pública por Comunidades Autónomas (2015-2018)

⁷⁷ El Comisionado de Transparencia de Canarias hace alusión en su última memoria (año 2018) a la complejidad que supone la gestión de las solicitudes de acceso a la información pública, concretamente para el personal de las entidades locales (pp.97) Disponible en: <http://bit.ly/2NN10Y2> (Última fecha de consulta: 22/01/2020).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC.AA.

Nota metodológica: para la elaboración de este gráfico únicamente se han incluido las Comunidades Autónomas de las cuales se poseían datos tanto de solicitudes como resoluciones.

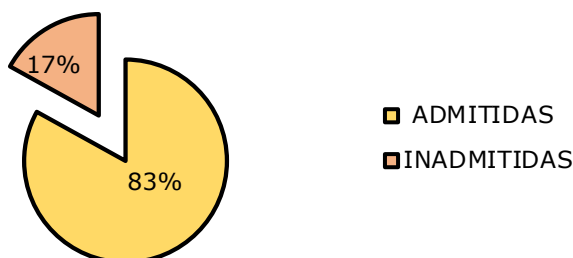
Nota explicativa: en lo que respecta a los datos de las Islas Canarias, el Gobierno Canario incluyó la siguiente nota en sus datos estadísticos *“Nota: Los datos presentados pueden ser objeto de variación debido a las mejoras que se están realizando en la extracción de la información, lo que se publicará en esta sección”*.

A nivel global la tasa de resolución se encuentra en el 89.52%. La tasa de resolución de las solicitudes es alta en la mayoría de las Comunidades, destacando supuestos como el de Castilla-La Mancha con un 100% o el País Vasco con 99.96%, si bien cabe añadir que en



estas Comunidades el número de solicitudes de acceso a la información es bajo, 425 y 233 respectivamente. Al contrario que sucede en Melilla, donde no se supera el 75% de solicitudes resueltas y ello teniendo en cuenta que únicamente se han presentado 91 solicitudes. Extremadura es otro de los casos donde no se supera el 75% de tasa de resolución, si bien, aunque el número de solicitudes de acceso en este caso no es alto, tampoco puede considerarse extremadamente bajo como en el caso anterior, situándose en 441.

Gráfico 3. Sentido de las resoluciones adoptadas por las Comunidades Autónomas (2015-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC.AA.

Nota explicativa: El cómputo de solicitudes resueltas se compone de las solicitudes que han sido admitidas a trámite independientemente de su sentido (estimatorio, desestimatorio u otros). En el caso de las solicitudes inadmitidas se encuentran recogidos aquellos supuestos donde la información no se encontraba en poder del órgano competente, se vulneraba alguno de los límites establecidos en la ley o bien la información iba a ser publicada próximamente.

En lo que respecta al porcentaje de solicitudes admitidas, asciende al 83%, siendo de un 17% el de inadmitidas, por lo que 2.318 personas no obtuvieron acceso a la información solicitada. Entre las causas de inadmisión de las solicitudes se encuentran las establecidas en el artículo 18.1 LTAIPBG, que como puede observarse son muy genéricas y amplias:

- ✓ Información en curso de elaboración.

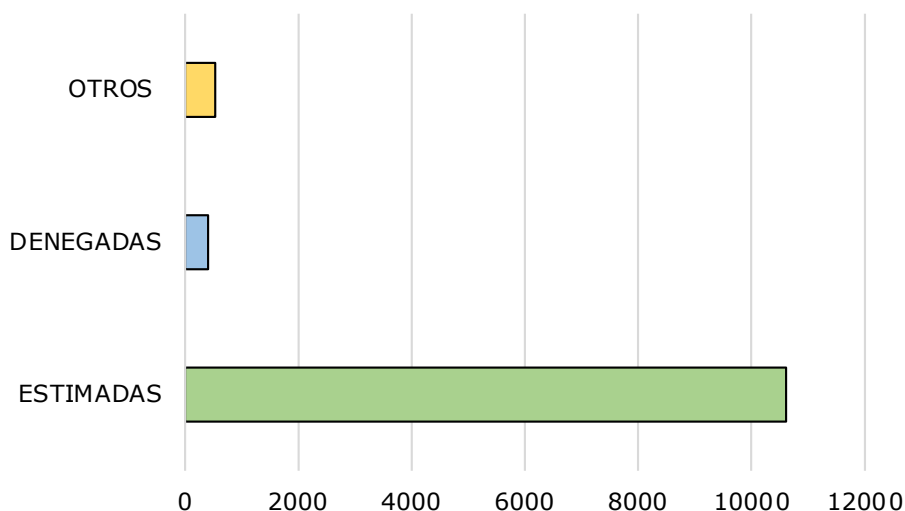


<http://gabilex.castillalamancha.es>

- ✓ Información con carácter auxiliar.
- ✓ Necesaria previa reelaboración de la información.
- ✓ El órgano ante el que se presenta la solicitud no posee la información y desconoce el competente.
- ✓ Solicitudes repetitivas.

Además de los supuestos enumerados anteriormente, serán causas de inadmisión las establecidas en la Disposición Adicional 1º de la LTAIPBG, concretamente para aquellos supuestos en los que la información sea parte de un procedimiento administrativo que se encuentre en curso y cuando existe legislación específica de acceso a la información objeto de la solicitud.

Gráfico 4. Desglose de las resoluciones atendiendo a su sentido (2015-2018)





Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC. AA.

Nota explicativa: se entiende por solicitudes estimadas aquellas que han sido resueltas concediendo el acceso a la información, ya sea de manera parcial o total; y las desestimadas aquellas donde se ha denegado el acceso a la información de forma total. En la categoría "otros" deben entenderse englobadas las solicitudes desistidas por causas ajenas al órgano.

Atendiendo al sentido de las resoluciones admitidas, destaca el número de solicitudes estimadas, que ascienden a un total de 10.608 sobre las 11.353 solicitudes admitidas, es decir, un 93.44%. En lo que respecta a las causas de denegación habrá que atender a los límites sustanciales del derecho de acceso⁷⁸ y la protección de los datos personales⁷⁹ como causas⁸⁰; no obstante, se invocan más los límites formales del derecho de acceso.

⁷⁸ Artículo 14 LTAIPBG.

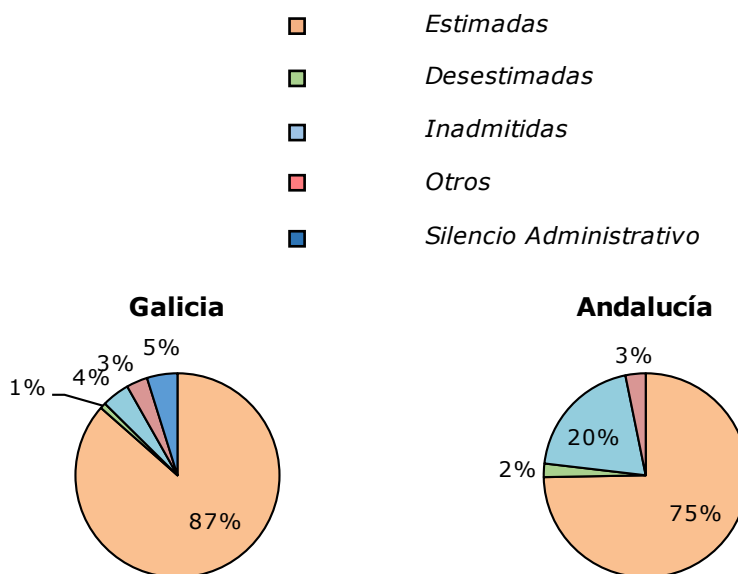
⁷⁹ Artículo 15 LTAIPBG.

⁸⁰ Los límites establecidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIPBG serán aplicados siempre atendiendo al objeto de la solicitud de la información, aplicando una ponderación entre el límite y el interés de la información solicitada. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha aprobado el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio de 2015, para la valoración de la concesión de la información.



Cabe añadir que, dentro de las resoluciones con carácter desestimatorio, se entienden englobadas aquellas que no han sido resueltas en plazo⁸¹, si bien alguna de las Comunidades analizadas ha computado el número de solicitudes resueltas con sentido de silencio administrativo separadas de aquellas desestimadas.

Gráfico 5. Sentido de las resoluciones por Comunidad Autónoma (2015-2018)

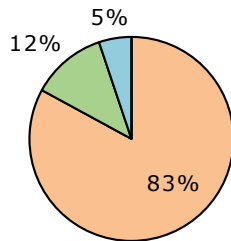


⁸¹ Artículo 20.4 LTAIPBG.

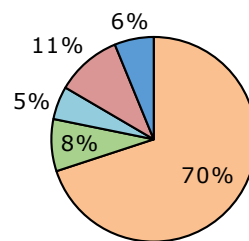


<http://gabilex.castillalamancha.es>

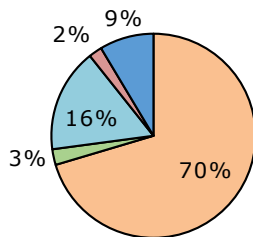
Canarias



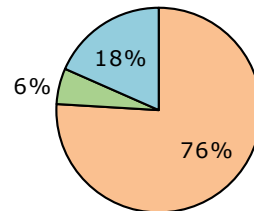
Murcia



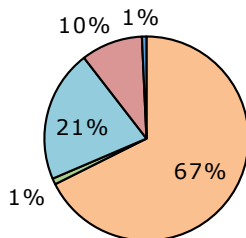
Aragón



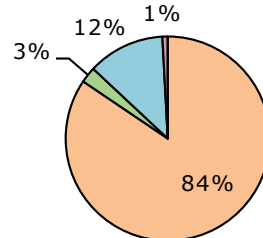
Castilla y León



Islas Baleares

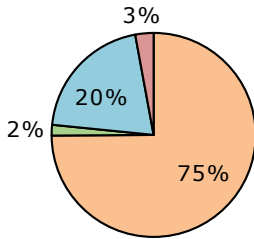


Navarra

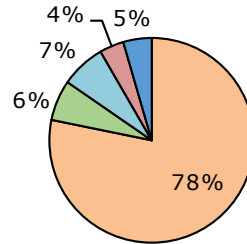




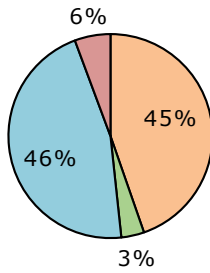
Madrid



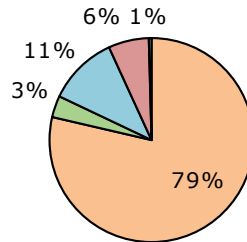
La Rioja



Extremadura

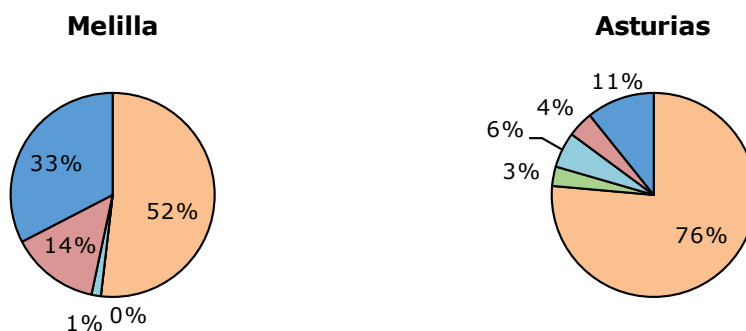


País Vasco





<http://gabilex.castillalamancha.es>



Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos en los Portales de Transparencia de las CC. AA.

Nota metodológica: únicamente se han incluido para este análisis aquellas Comunidades para las cuales se poseía un desglose del sentido de sus resoluciones.

Nota explicativa: En estos gráficos circulares se encuentran representadas las solicitudes resueltas atendiendo a su sentido; únicamente siete Comunidades y una Ciudad Autónoma de las analizadas (Asturias, La Rioja, Murcia, Galicia, Aragón, País Vasco, Islas Baleares y Melilla) han especificado en sus datos el silencio administrativo como sentido de resolución.

Tomando en consideración los datos expuestos, el porcentaje de solicitudes estimadas por los órganos supera el 50% de las solicitudes en todos los casos, a excepción del caso de Extremadura, donde el porcentaje de solicitudes inadmitidas supera al de estimadas; llama también la atención en este caso el alto porcentaje de solicitudes con sentido "otros", donde se encuentran



incluidas aquellas que han sido desistidas por los interesados, archivadas o suspendidas.

En cuanto a las solicitudes por silencio administrativo, son siete Comunidades y una Ciudad Autónoma las que han hecho constar este dato de forma separada al de desestimadas⁸²: Asturias, La Rioja, Galicia, Murcia, Aragón, País Vasco, Islas Baleares y Melilla. Los porcentajes sobre el mismo son llamativos, ya que en cuatro de los supuestos mencionados el dato por silencio administrativo es mayor que por desestimación a través de resolución expresa; solo en dos de los casos el número de solicitudes por silencio administrativo es menor. En el supuesto de las Islas Baleares los datos son prácticamente similares, puesto que se han resuelto tres solicitudes con carácter de silencio administrativo y cuatro por resolución expresa. La existencia de un porcentaje de solicitudes resueltas por silencio administrativo implica que no se están resolviendo en plazo todas las solicitudes presentadas de manera expresa. En muchos casos esto se debe a la falta de preparación de las Unidades de Información y los escasos medios de los que disponen, lo que conlleva la imposibilidad de cumplir con los plazos establecidos en la Ley, sumado a la tendencia a usar el silencio

⁸² Se entiende que el resto de las Comunidades han incluido las resoluciones por silencio administrativo dentro de las solicitudes desestimadas, ya que como indica el artículo 20.4 LTAIPBG las solicitudes que habiendo finalizado el plazo máximo para su resolución siguiesen pendientes se entenderán desestimadas.



administrativo como técnica para dilatar el proceso de acceso a la información pública.

D. Evolución de las solicitudes de acceso a la información pública frente a la Administración General del Estado

Procede analizar también las solicitudes de acceso a la información pública presentadas ante órganos de la Administración General del Estado (en adelante, AGE). Como puede observarse, el total de solicitudes sigue un crecimiento progresivo desde el año 2014, si bien el mayor crecimiento se experimentó en el año 2015.

Tabla 4. Total de solicitudes de acceso a la información pública frente al Portal de Transparencia de la AGE (2014-2019)

Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	To
N.º Solicitudes	608	3.151	3.340	4.230	5.955	7.442	24

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

En lo que respecta al cómputo total de solicitudes de acceso presentadas ante la AGE, es mayor que las presentadas ante Comunidades Autónomas. No obstante; la tendencia de crecimiento se observa igual tanto a nivel autonómico y estatal.



Tabla 5. Total de solicitudes resueltas por la AGE (2014-2019)

<i>N.º de resoluciones</i>	23.905
<i>Solicitudes pendientes de tramitación</i>	497
<i>Expedientes en silencio administrativo</i>	324
Total solicitudes derecho de acceso	24.726

Fuente: Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

Nota metodológica: datos acumulados hasta el 31 de diciembre de 2019.



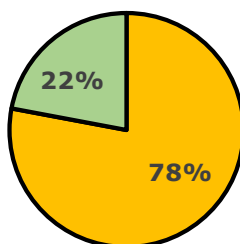
La tasa de resolución se encuentra en torno al 96.68%⁸³, un dato relativamente positivo, 324 expedientes se encuentran en silencio administrativo⁸⁴, un 1.31% de las solicitudes presentadas; aunque este dato es bajo sigue siendo relevante ya que, como se ha comentado con anterioridad, implica que no se resuelven de manera expresa todas las solicitudes de acceso.

Gráfico 6. Sentido de las resoluciones resueltas por la AGE (2014-2019)

⁸³ Resulta de multiplicar por cien el número de solicitudes resueltas y dividirlo entre el número de solicitudes presentadas.

⁸⁴ Cabe matizar que según los datos publicados en la Administración General del Estado el 96.68% de los expedientes han sido resueltos; no obstante, en este dato no se han incluido los expedientes resueltos por silencio administrativo, es decir, incluyen dentro del cómputo de expedientes resueltos aquellos que han sido resueltos en plazo.

■ ADMITIDAS ■ INADMITIDAS



Fuente: Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

Nota metodológica: datos acumulados hasta el 31 de diciembre de 2019.

El porcentaje de solicitudes admitidas se encuentra en el 78%, un dato algo inferior si se compara al autonómico, 85%. Consecuencia de ello es que el número de solicitudes inadmitidas a nivel estatal sea mayor que a nivel autonómico, situándose en el 22%. Entre las principales causas de inadmisión se encuentran las mencionadas anteriormente y también las causas formales del artículo 18.1 LTAIPBG, anteriormente mencionadas.

2. Evolución de las reclamaciones presentadas contra resoluciones de los órganos de transparencia

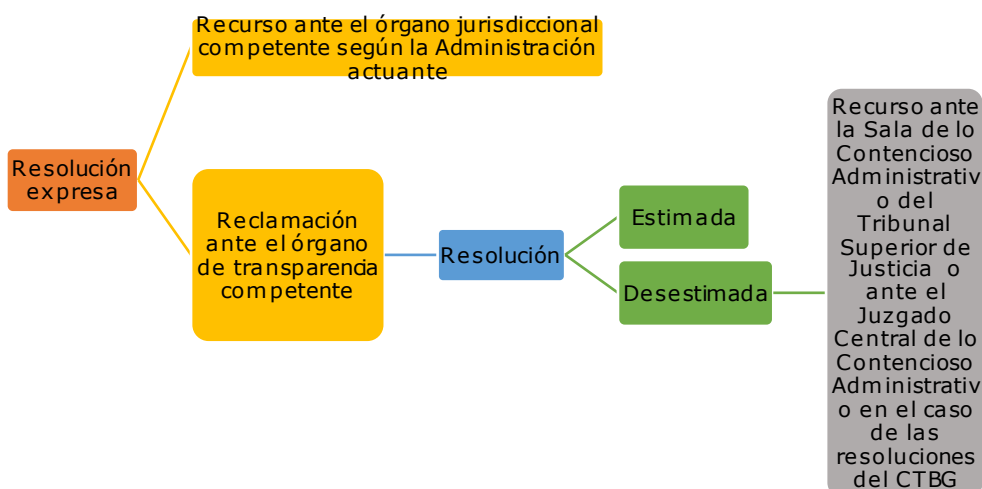


A. Premisas generales

Como se ha mencionado con anterioridad, la Ley 19/2013 atribuye al CTBG la competencia para la resolución de las reclamaciones interpuestas en materia de acceso a la información pública; no obstante, se prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas creen sus propios órganos con competencia para la resolución de estas reclamaciones o bien firmen un Convenio con el CTBG en el cual se le confiera la competencia para conocer de las reclamaciones interpuestas contra esa Comunidad, ha sido el caso de: Castilla-La Mancha, Madrid, Cantabria, Ceuta, Melilla, La Rioja, Asturias y Extremadura.

Para la aproximación al análisis de los datos, se seguirá el siguiente esquema de tramitación de una reclamación en materia de acceso a la información pública.

Esquema 2. Tramitación reclamación en materia de acceso a la información pública



Fuente: elaboración propia.

A continuación, se va a analizar el grado de litigiosidad en materia de acceso a la información pública y su evolución desde la entrada en vigor de la LTAIPBG.

B. Metodología

Para estudio de la evolución de las reclamaciones ante el CTBG y los órganos autonómicos se deben tener en cuenta las siguientes premisas:



- ✓ Los datos analizados han sido obtenidos de los portales de cada órgano o de sus memorias anuales; en aquellos casos donde la información no se encontraba publicada se procedió a solicitarla de forma específica al igual que sucedió en el análisis de las solicitudes de acceso a la información. Cabe añadir que, en esta ocasión, se ha obtenido información de todos los órganos.
- ✓ El cómputo del número de reclamaciones presentadas y resueltas se ha acumulado a fecha 31 de diciembre 2018. Al igual que sucedía en el apartado anterior, en un primer momento se intentó cerrar el computo a fecha 31 de diciembre, no siendo posible debido a que muchos órganos no habían publicado aún sus estadísticas para ese año.
- ✓ Las reclamaciones presentadas ante el CTBG se han desglosado en dos grupos: Administración General del Estado y Administraciones Territoriales (Castilla-La Mancha, Madrid, Cantabria, Ceuta, Melilla, La Rioja, Asturias y Extremadura). Los datos han sido obtenidos de los archivos Excel publicados por el mismo, si bien cabe añadir que se ha observado cierta divergencia entre los datos de estos archivos y los publicados en las memorias anuales.

C. Evolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública

En este punto se van a comparar el número de reclamaciones presentadas, resueltas y el sentido de las



resoluciones. En primer lugar, cabe atender al número de reclamaciones presentadas:

Tabla 6. Total de reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información pública ante órganos autonómicos

Año	2015	2016	2017	2018	Total
N.º de reclamaciones	71	1.248	1.756	2.333	5.408

Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por los órganos autonómicos de transparencia.

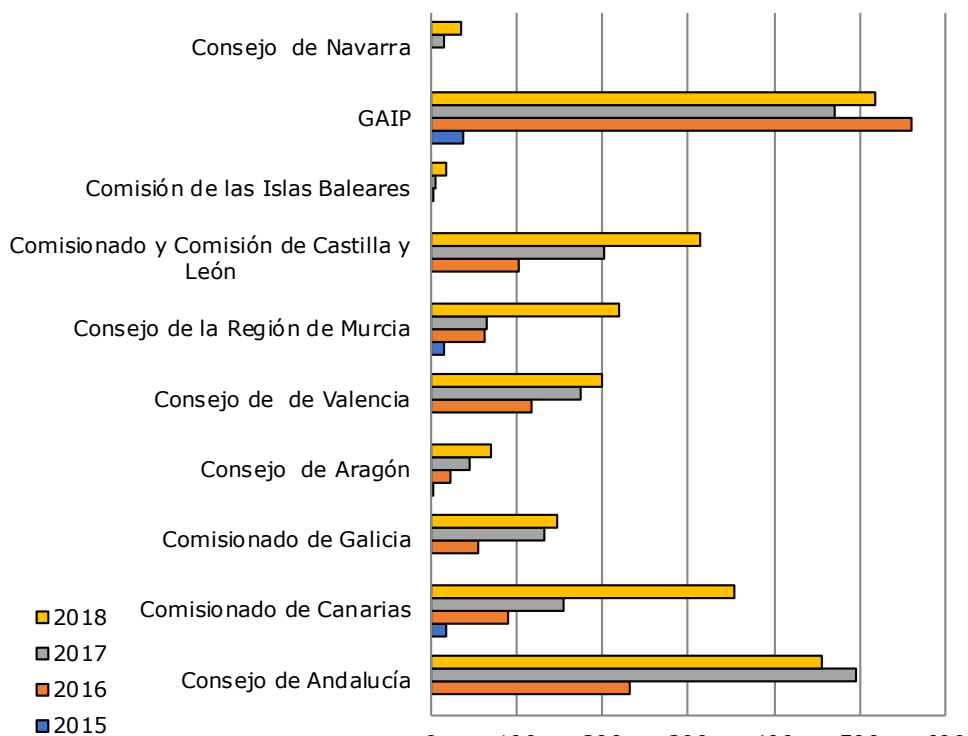
Nota metodológica: en el computo se encuentran recogidas las reclamaciones en materia de acceso a la información presentadas ante el Consejo de Andalucía, Comisionado de Canarias, Consejo de Navarra, Comisionado y Comisión de Castilla y León, Consejo de la Región de Murcia, Consejo de Valencia, Consejo de Aragón, Comisionado de Galicia, Comisión de las Islas Baleares, GAIP.

Desde el 2015 los órganos competentes en materia de acceso a la información pública han recibido un total de 5.408 reclamaciones; como puede verse en la tabla, existe un crecimiento progresivo, si bien el mayor crecimiento se procede en los años 2016 y 2017. En el *Gráfico 7* se encuentran desglosadas las reclamaciones por Comunidad y por año. Como se puede observar, Andalucía y Cataluña han recibido el mayor número de reclamaciones; no obstante, cabe destacar que para el año 2018 en Andalucía se redujo el número de



reclamaciones, sucediendo algo similar en Cataluña, pues en el año 2017 descendió a 470 reclamaciones en comparación con las 561 que se recibieron en 2015, cerrando el año 2018 sin haber recuperado el nivel de reclamaciones que mantenía al inicio de su actividad.

Gráfico 7. Evolución de las reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información pública ante órganos autonómicos (2015-2018)





Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por los órganos autonómicos de transparencia.

Nota metodológica: El conjunto Andalucía, Comisionado de Canarias, Consejo de Navarra, Comisionado y Comisión de Castilla y León, Consejo de la Región de Murcia, Consejo de Valencia, Consejo de Aragón, Comisionado Comisión de las Islas Baleares, GAIP no se encontraba publicada se ha procedido pública.

Las Comunidades que más reclamaciones recibieron el primer año de funcionamiento han experimentado un descenso en la actividad en los siguientes años, al contrario que sucede con el resto de las Comunidades, que han experimentado un crecimiento progresivo.

Tabla 7. Total de reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información pública ante el CTBG

Año	2015	2016	2017	2018	Total
N.º de reclamaciones	517	890	1.067	1.338	3.812

Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por el CTBG.

Nota metodológica: El conjunto de los datos ha sido obtenido del archivo Excel publicado por el CTBG.

Como puede observarse el CTBG ha recibido un total de 3.812 reclamaciones, un dato inferior si se compara con las reclamaciones recibidas por los órganos



autonómicos, que han recibido un total de 5.408 reclamaciones.

En este caso el mayor crecimiento se observa en el año 2016, concretamente en este año tuvo lugar un incremento de las reclamaciones del 72.15%⁸⁵. El crecimiento de las reclamaciones puede estar ligado al número de solicitudes de acceso a la información pública, si bien el propio Consejo en su última memoria ha indicado que *"el número de reclamaciones no está totalmente asociado al número de solicitudes formuladas"*⁸⁶.

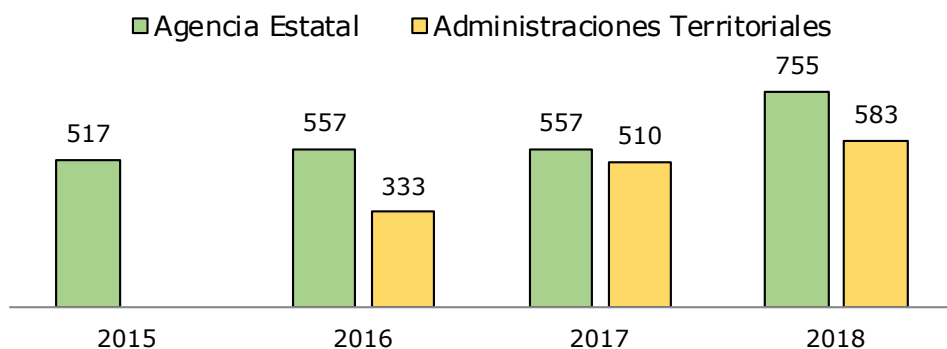
Gráfico 8. Evolución de las reclamaciones presentadas ante el CTBG (2015-2018)

⁸⁵ Resulta de minorar al número de reclamaciones presentadas en 2016 la presentadas en 2015, dividir el resultado obtenido entre el número reclamaciones presentadas en 2015 y multiplicar el cómputo por cien.

⁸⁶ CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2019): *Memoria de actividades del año 2018*. (pp. 152). Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/37kmHGI> (Última fecha de consulta: 22/01/2020)



<http://gabilex.castillalamancha.es>



Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por el CTBG.

Nota metodológica: El conjunto de los datos ha sido obtenido del archivo Excel publicado por el CTBG.

Nota explicativa: en el computo se encuentran recogidas las reclamaciones en materia de acceso información presentadas ante el CTBG, desglosado entre las dirigidas a la Agencia Estatal y a las Administraciones Territoriales.

Si se compara la evolución de las reclamaciones en de las Administraciones Territoriales y de la Agencia Estatal, siempre es mayor el número de estas últimas; concretamente en el año 2017 se registró un crecimiento del 35.54%⁸⁷. Este dato puede estar condicionado a que

⁸⁷Resultado de minorar al número de reclamaciones presentadas en 2017 la presentadas en 2016, dividir el resultado obtenido



no fue hasta mediados del año 2016 cuando la Comunidad de Madrid firmó convenio con el CTBG, lo que según palabras del Consejo implica un total de “6 millones menos de potenciales reclamantes”⁸⁸.

Desde la puesta en funcionamiento del CTBG, el 62.59% de las reclamaciones recibidas corresponden al ámbito estatal, es decir, más del 50% de la actividad en esta materia corresponde a sujetos estatales.

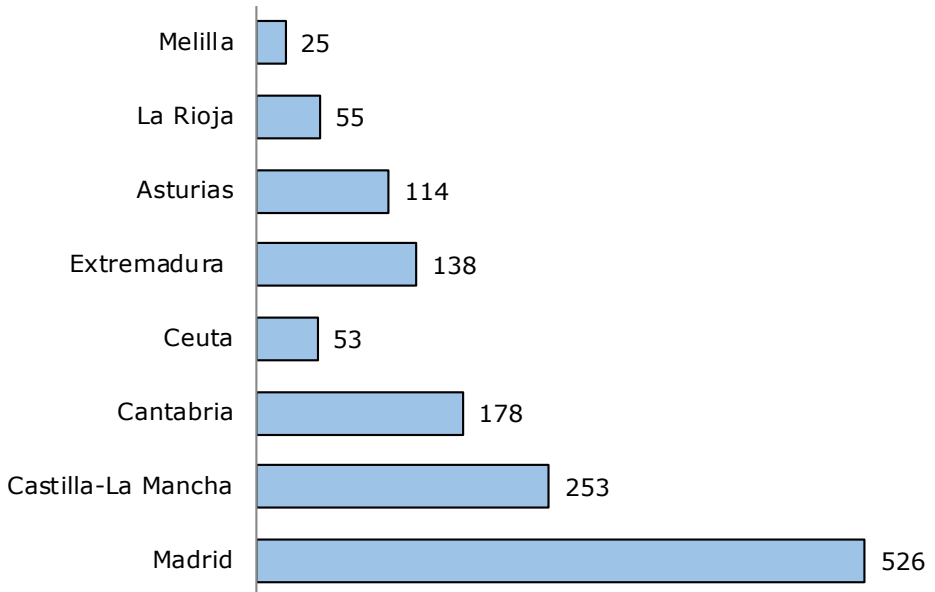
Gráfico 9. Evolución de las reclamaciones presentadas ante Administraciones Territoriales con convenio con el CTBG (2015-2018)

entre el número reclamaciones presentadas en 2016 y multiplicar el cómputo por cien.

⁸⁸CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2019). *Memoria de actividades del año 2018* (pp.160). Madrid. Disponible en: <http://bit.ly/37kmHGI> (Última fecha de consulta: 22/01/2020).



<http://gabilex.castillalamancha.es>



Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por el CTBG.

Nota metodológica: El conjunto de los datos ha sido obtenido del archivo Excel publicado por el CTBG.

Madrid se sitúa a la cabeza en número de reclamaciones dentro de las Comunidades que tienen cedida la competencia al Consejo, seguida de Castilla-La Mancha y Cantabria. Este dato podría estar hilado al número de habitantes de cada Comunidad, ya que Madrid supera los seis millones de habitantes⁸⁹; sin embargo, han de

⁸⁹Tabla 2. Comparativa entre el número de solicitudes y la población por Comunidad Autónoma.



tenerse en cuenta los datos que se exponen a continuación.

Tabla 8. Comparativa entre el número de reclamaciones presentadas y la población por Comunidad Autónoma

CC.AA.	N.º Solicitudes	Población
Castilla-La Mancha	253	2.026.807
Madrid	526	6.578.079
La Rioja	55	315.675
Asturias	114	1.028.244
Extremadura	138	1.072.863
Melilla	25	86.384
Ceuta	53	85.144
Cantabria	178	580.229

Fuente: elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el CTBG y el Instituto Nacional de Estadística.

Nota metodológica: El conjunto de los datos ha sido obtenido del archivo Excel publicado por el CTBG.

Como puede observarse, Ceuta y Melilla tienen casi el mismo número de habitantes y sin embargo existe del



doble de reclamaciones entre ambas. Es llamativo también el caso de Cantabria, que con casi la mitad de población que Asturias y Extremadura las supera en número de reclamaciones.

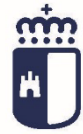
En lo que respecta a la resolución de reclamaciones el CTBG ha resuelto un total de 3.595 reclamaciones desde el año 2016⁹⁰.

Gráfico 10. Resoluciones sobre reclamaciones ante el CTBG (2015-2018)



Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por el CTBG.

⁹⁰ Durante el año 2015 se recibieron reclamaciones, pero ninguna fue tramitada hasta 2016.



Nota metodológica: El conjunto de los datos ha sido obtenido del archivo Excel publicado por el CTBG.

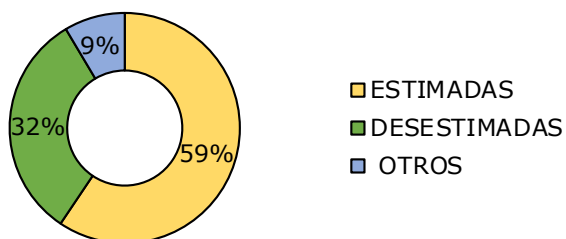
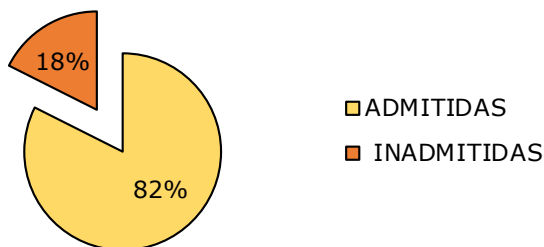
Cabe aclarar que son dos organismos distintos los que tienen encomendada la función de tramitar las reclamaciones, por un lado, la Subdirección General de Reclamaciones y por otro la Oficina de Reclamaciones de Administraciones Territoriales. En ninguno de los años el Consejo de Transparencia ha conseguido obtener una tasa de resolución del 100%. No obstante, cabe añadir que, según los datos obtenidos a fecha 31 de diciembre de 2019, la tasa de resolución se encuentra en el 94.31%⁹¹. Aunque el CTBG dispone de estos dos órganos son numerosas las ocasiones en que ha manifestado la falta de medios y recursos para llevar a cabo sus funciones.

Gráfico 11. Sentido de las reclamaciones resueltas por el CTBG (2015-2018)

⁹¹ Resulta de multiplicar por cien el número de reclamaciones resueltas (tanto de ámbito estatal como territorial) y dividirlo entre el número de reclamaciones presentadas.



<http://gabilex.castillalamancha.es>



Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por el CTBG.

Nota metodológica: El conjunto de los datos ha sido obtenido del archivo Excel publicado por el CTBG

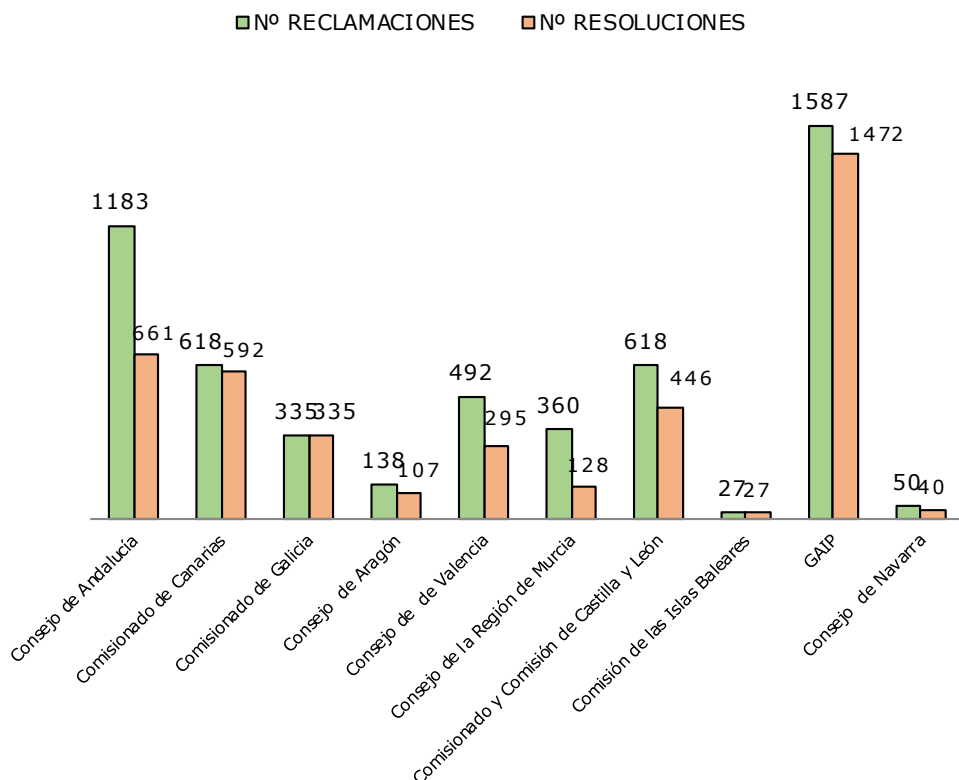
Nota explicativa: se encuentra incluido en el cómputo tanto las solicitudes de ámbito estatal como territorial.

En estos gráficos se recoge el sentido de las resoluciones del Consejo, distinguiendo en primer lugar entre las reclamaciones admitidas e inadmitidas, donde se aprecia



existe una tendencia clara a la admisión de las reclamaciones siendo únicamente inadmitidas el 18%. Y en un segundo lugar, se diferencia entre tres supuestos: estimación (tanto parcial o total), desestimación y otros. Como se puede apreciar, casi el 60% de las reclamaciones son estimadas, concediendo al interesado el acceso total o parcial a la información. Por un lado, es positivo este dato ya que deja entrever una progresión adecuada de la actuación de los órganos de transparencia; y por otro se podría deducir que realmente existe una conexión entre el número de solicitudes de acceso a la información pública y las reclamaciones en esta materia, muchas de las solicitudes de información fueron resueltas de forma incorrecta ya que posteriormente se concedió el acceso total o parcial a la información.

Gráfico 12. Resoluciones sobre reclamaciones ante los órganos de transparencia autonómicos (2015-2018)

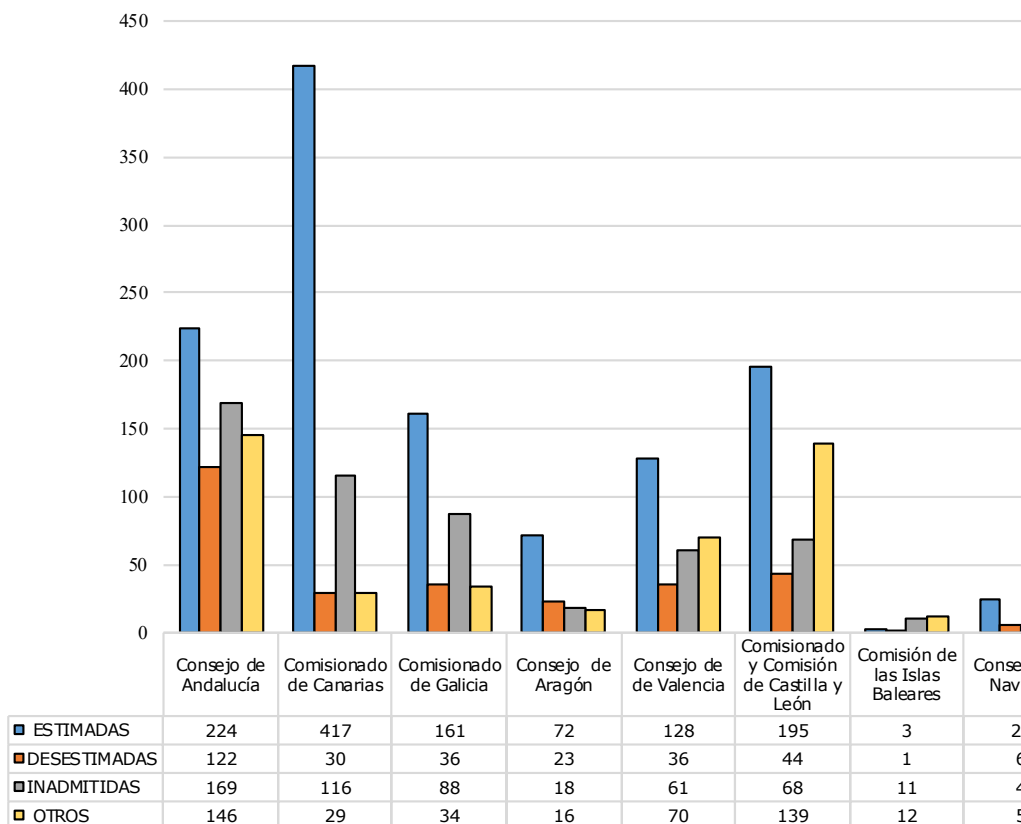


Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos el Consejo de Andalucía, Comisionado de Canarias, Consejo de Navarra, Comisionado y Comisión de Castilla y León, Consejo de la Región de Murcia, Consejo de Valencia, Consejo de Aragón, Comisionado de Galicia, Comisión de las Islas Baleares, GAIP, en aquellos casos en los cuales no se encontraba publicada se ha procedido a solicitarla ejercitando el derecho de acceso a la información pública.



En el siguiente gráfico se pueden observar las reclamaciones resueltas por los órganos de transparencia autonómicos, llaman la atención datos como los de Andalucía, Valencia o Murcia con una tasa de resolución bastante baja, 63.4%, 60 % y 35.55% respectivamente, lo que indica que existe una sobrecarga de los órganos. Si bien es cierto que el objetivo de la Ley es un proceso ágil y rápido que garantice la transparencia en las Administraciones Públicas, la baja tasa de resolución en alguno de los casos rompe con este objetivo.

Gráfico 13. Sentido de las reclamaciones resueltas por órganos de transparencia autonómicos (2015-2018)



Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por los órganos de transparencia autonómicos.

Nota explicativa: los órganos de transparencia de las Comunidades de Andalucía, Galicia y Castilla y León no han especificado el número de resoluciones desestimadas por silencio administrativo por lo cual se entiende que para estas Comunidades dentro del cómputo "desestimadas" existirán expedientes en



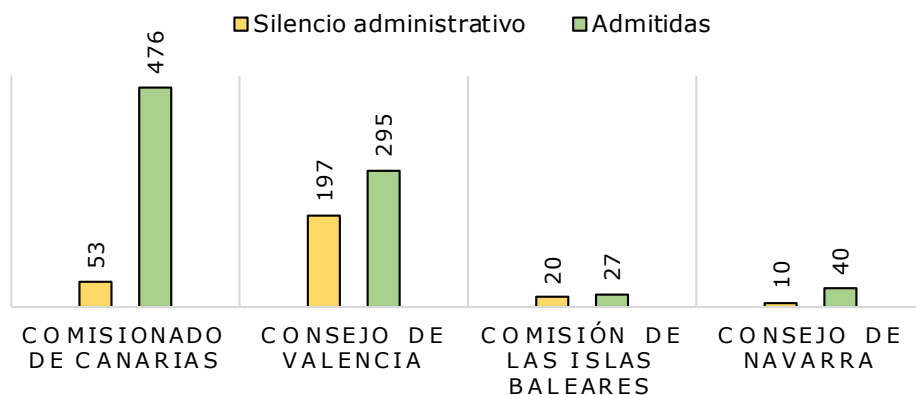
silencio administrativo, pero se desconoce el número. El resto de las Comunidades si han especificado en otro cómputo el número de expedientes desestimados por silencio administrativo, no siendo incluidos en el ítem "desestimadas".

En el caso de las reclamaciones frente a órganos de transparencia autonómicos se mantiene la misma tendencia observada en relación con el CTBG. El número de reclamaciones estimadas es mayor que las inadmitidas, salvo en el caso de las Islas Baleares donde se han inadmitido un total de 11 reclamaciones desde el año 2015, y se han admitido únicamente tres, cabe plantearse el porqué de este dato. Llama la atención también el número de reclamaciones inadmitidas en Castilla y León y Andalucía, un dato muy relevante que puede ser debido a la interpretación del órgano sobre la norma, o a alguno de los límites sustanciales de inadmisión previstos en el artículo 18.1 de la LTAIPBG.

Gráfico 14. El silencio administrativo como causa de resolución de las reclamaciones presentadas ante los órganos de transparencia autonómicos (2015-2018)



<http://gabilex.castillalamancha.es>



Fuente: elaboración propia a través de los datos ofrecidos por los órganos de transparencia autonómicos.

Nota explicativa: únicamente estos órganos han indicado el número de expedientes en silencio administrativo.

Tomando en consideración estos datos, resulta interesante comparar el número de expedientes admitidos y los resueltos por silencio administrativo. Como ya se mencionó con anterioridad, estos últimos se entienden desestimados según la Ley. Como puede observarse existe un cierto predominio de los expedientes en silencio administrativo, con la excepción del Comisionado de las Islas Canarias. Cabe atender al caso de la Comisión de las Islas Baleares que ha resuelto por silencio administrativo un total de 20 expedientes, siendo admitidos un total de 27 y únicamente tres estimados.



Todo esto vuelve a poner de manifiesto que los organismos de control no están consiguiendo cumplir el objetivo de la Ley, que es un procedimiento de acceso a la información pública ágil y eficaz. Es conocida la falta de medios tanto humanos como materiales y de mecanismos que permitan un correcto funcionamiento de los órganos, si bien es cierto que el uso del silencio administrativo como técnica para ganar tiempo está aumentando⁹², en gran medida debido a un aumento del volumen de la actividad con los mismos recursos.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Una vez analizados todos los componentes normativos y estadísticos del estudio, se ha podido constatar un crecimiento progresivo del número de solicitudes de acceso a la información pública y del número de reclamaciones presentadas ante los órganos de transparencia autonómicos y el CTBG.

En lo que respecta a las solicitudes de acceso a la información pública han aumentado a medida que se consolidaban las unidades de transparencia; las Administraciones Públicas se han ido adaptando

⁹² CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. (2019). Informe sobre la Justicia Administrativa. *Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia*, 302. Recuperado de <http://bit.ly/2Gdu1Ik> (Última fecha consulta: 22/01/2020).



paulatinamente a la cultura de la transparencia y los ciudadanos han empezado a ejercer el derecho de acceso, aunque no tanto como se esperaba. Las Comunidades Autónomas han configurado su propia normativa en este ámbito, lo que ha supuesto un apoyo para el fomento de la transparencia. Por su parte, el número de reclamaciones presentadas también ha crecido de manera progresiva, sobre todo en aquellas Comunidades que han configurado un órgano propio.

Las unidades y órganos en materia de transparencia han centrado su atención en la tramitación de solicitudes y de reclamaciones, y no en fomentar la transparencia, que en muchos casos es una de las funciones atribuidas a estos órganos; puede entenderse que la tramitación de reclamaciones supone una forma de fomentar la transparencia, aunque es cierto que ofrecer al ciudadano más información sobre este derecho podría lograr que fuera ejercido con mayor asiduidad. En la mayoría de los casos esta labor de promoción no se ha llevado a cabo, seguramente por la falta de medios tanto materiales como humanos y de tiempo, una de las carencias detectadas en este entorno.

Aunque se pueden observar diversas deficiencias en el funcionamiento de las autoridades de transparencia, son múltiples los esfuerzos que se han hecho y se están haciendo para crear una cultura de la transparencia y entender que no es una moda pasajera, sino una realidad que cada vez tiene más fuerza e implicación en la vida de la Administración Pública y de los ciudadanos. Es necesario que este esfuerzo continúe por parte de las



autoridades de transparencia, ya que no sólo deben garantizar el derecho de acceso a la información pública a través de la resolución de las reclamaciones presentadas, sino que también deben fomentar la transparencia en el ámbito de la Administración⁹³.

Sobre la base de todo lo anteriormente expuesto, cabe plantear diferentes propuestas que en algunos casos implicarían una reforma normativa:

- ✓ Resulta indispensable garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos por la LTAIPBG. Son muchos los órganos de transparencia que no están logrando resolver en plazo los expedientes. Es necesario valorar un incremento en la dotación de los medios humanos y materiales.
- ✓ Se debe evitar el silencio administrativo como mecanismos de resolución para las reclamaciones. Las autoridades de transparencia están tendiendo hacia una utilización del silencio administrativo como mecanismo de resolución no expreso en el procedimiento, un dato bastante llamativo. Sobrevuela incluso la posibilidad de que existan casos donde la reclamación haya sido interpuesta por silencio administrativo y se obtenga un doble silencio administrativo.
- ✓ Se ha de optar por personal especializado y experto que desempeñe el puesto con dedicación exclusiva, con el objetivo de optimizar el funcionamiento de las autoridades de transparencia.

⁹³ En el año 2017 el CTBG realizó un total de 46 acciones formativas y 12 actividades relacionadas con la difusión.



- ✓ Referente también al personal al servicio de los órganos es conveniente valorar la independencia para la elección de la composición del órgano, con el objetivo de garantizar mayor protección a esta materia.
- ✓ En lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, las autoridades de transparencia deben poder llevar a cabo acciones para garantizar el cumplimiento de sus resoluciones.

Es necesario configurar unos estándares comunes a todas las autoridades de transparencia que evalúen el nivel de aplicación y cumplimiento en materia de transparencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

BAENA GARCÍA, L., FORCADELL I ESTELLER, X. y VILLORIA MENDIETA, M. (2016). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Madrid: Tecnos.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. (2019). *Informe sobre la Justicia Administrativa 2019*. Madrid.

COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS. (2015). *Informe del Comisionado de transparencia y acceso a la información pública sobre el grado de aplicación y cumplimiento de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública*. Santa Cruz de Tenerife.



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS. (2016). *Evaluación del cumplimiento de la Ley 12/2014, de transparencia de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife.

COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS. (2017). *Evaluación del cumplimiento de la Ley 12/2014, de transparencia de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife.

COMISIONADO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE CANARIAS. (2018). *Evaluación del cumplimiento de la Ley 12/2014, de transparencia de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife.

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO y LA AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD. (2016). *Metodología de la evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública*. Ministerio de Hacienda y Función Pública, Madrid.

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2016). *Memoria de actividades del año 2015*. Madrid.

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2017). *Memoria de actividades del año 2016*. Madrid.

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2018). *Memoria de actividades del año 2017*. Madrid.

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. (2019). *Memoria de actividades del año 2018*. Madrid.

CONSEJO DE TRANSPARENICA Y BUEN GOBIERNO. (2019). *Resolución RT 0296/2018*. Madrid.



FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, JM. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi.

GUICHOT, E. (2014). *Transparencia y buen gobierno: estudio y ley*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. (2016). *Estudio comparado sobre la normativa internacional en materia de acceso a la información pública*. Edición 1. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

MARTIN DELGADO, I. (2019). *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*. (Primera edición). Madrid: Iustel.

MARTÍN DELGADO, I., GUICHOT REINA, E. y CERDILLO I MARTÍNEZ, A. (2019): *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*. Serie: Claves del Gobierno Local, 27. Madrid: MIC.

RAMS RAMOS, L. (2016). El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. y TEJEDOR FUENTES, L. (2016). *El derecho de acceso a la información pública en España y los países bajos. dos escenarios mejorables*. Estudios de Deusto, Vol. 64, Núm. 2, pp. 305-343.



SANDOVAL, I. y ACKERMAN, J. (2015). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. México: D.F.

VII. ANEXO DE LEGISLACIÓN

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18 de diciembre de 2000.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789.

Decreto 1/2019, de 11 de enero, regulador de la Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública. Boletín Oficial de las Islas Baleares, 12 de enero, núm. 6.

Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Boletín Oficial Generalitat de Cataluña, 20 de julio, núm. 7416.

Decreto 233/2016, de 22 de marzo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Transparencia y Gobierno Abierto. Boletín Oficial Generalitat de Cataluña, 24 de marzo, núm. 7086.

Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, 1 de abril, núm. 62.



Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, 2 de octubre, núm. 193.

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Boletín Oficial del Estado, 16 de julio, núm. 172.

Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno. Boletín Oficial de Galicia, 15 de febrero, núm. 81.

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Boletín Oficial del Estado, 9 de enero, núm. 8.

Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Boletín Oficial del Estado, 6 de febrero, núm. 32, pp. 9911 a 9952.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, 10 de diciembre de 2013, núm. 295.

Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana. Boletín Oficial del Estado, 27 de abril, núm. 100.

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio



ambiente. Boletín Oficial del Estado, 19 de julio, núm. 171.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Boletín Oficial del Estado, 14 de julio, núm. 167.

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Boletín Oficial del Estado, 27 de marzo, núm. 74.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común a las Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, 2 de febrero, núm. 236.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Boletín Oficial del Estado, 27 de noviembre, núm. 284.

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, 10 de marzo, núm. 68.

Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Boletín Oficial del Estado, 9 de noviembre, núm. 272.

Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, 8 de junio, núm. 139.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Boletín Oficial del Estado, 5 de noviembre, núm. 268, pp. 90451 a 90462.

Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Boletín Oficial del Estado, 5 de noviembre, núm. 268.

Reglamento del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo número 1049/2001 sobre acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 31 de mayo de 2001, núm. 145, pp. 43 a 48.

Resolución de 5 de julio de 2016 por la que se dispone la publicación del Reglamento interno de la Comisión de la Transparencia de Galicia. Boletín Oficial de Galicia, 15 de julio, núm. 134, pp. 30823.