

El rendimiento de las instituciones de garantía del derecho de acceso a la información en las Comunidades Autónomas

MARC VILALTA REIXACH

marc.vilalta@ub.edu

JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ

javier.sierra@um.es

RESUMEN

A partir de la publicación de la LTAIBG se ha ido completando el sistema de recursos ante denegaciones expresas o presuntas de solicitudes amparadas en el derecho de acceso a la información en las Comunidades Autónomas, de modo que algunas han optado por firmar convenio con el Consejo de la Transparencia estatal para su resolución, mientras que otras han otorgado las atribuciones a organismos preexistentes o bien han creado organismos nuevos para tal fin.

El objeto de este trabajo es analizar el rendimiento de aquellos órganos de garantía del derecho de acceso a la información en las Comunidades Autónomas que más tiempo llevan en funcionamiento. En concreto se analizarán el número, objeto y resultado de las reclamaciones sobre las que han tenido que resolver, así como los medios humanos, materiales y económicos que tienen a su disposición, extrayendo indicadores respecto a su rendimiento.

CONTENIDOS

I. El sistema de reclamaciones y garantías de la LTAIBG respecto al derecho de acceso. II. Situación del desarrollo autonómico del sistema de garantías. III. Objeto y metodología. IV. Rendimiento comparado de los casos de Canarias, Castilla y León, Cataluña y Región de Murcia. V. Resoluciones de especial interés. VI. Conclusiones VII. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN: EL SISTEMA DE GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) ha supuesto un paso muy importante en lo que se refiere al acceso de los ciudadanos a la información en poder de las administraciones públicas. No solo porque les obliga a publicar de forma periódica y actualizada información relacionada con su organización institucional, sus decisiones y actuaciones de relevancia jurídica o su gestión contable, presupuestaria y patrimonial, sino también porque regula de forma expresa y detallada el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública de que disponen.

Al mismo tiempo, para garantizar la efectividad de los derechos y deberes regulados por la Ley, la LTAIBG ha previsto también un sistema de garantías propio, consistente en la posibilidad de formular un recurso administrativo especial – sustitutivo de los recursos administrativos ordinarios y, en cualquier caso, potestativo y previo a la jurisdicción contencioso-administrativa – ante una autoridad independiente de nueva creación denominado Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) frente a las denegaciones expresas o presuntas de las solicitudes acogidas al derecho de acceso a la información pública.

Como ha puesto de relieve la doctrina, ésta constituye una novedad muy relevante en nuestro ordenamiento jurídico por cuanto, hasta ese momento, la legislación general sobre procedimiento administrativo – en particular, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común – no había previsto mecanismos concretos de garantía del derecho de acceso a la información pública¹.

Con la aprobación de la LTAIBG, el legislador español sigue el ejemplo de otros países de nuestro entorno cultural y geográfico (como Italia o Francia) y asigna a una entidad independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, no sólo la función de promover la transparencia en la actividad pública o velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, sino también, y muy especialmente, salvaguardar el ejercicio del Derecho de acceso a la información pública, conociendo de las reclamaciones que se presenten en esta materia (art. 34 LTAIBG).

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la competencia del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno es limitada territorialmente por cuanto el artículo 24.6 de la LTAIBG preveía la posibilidad que las Comunidades Autónomas atribuyeran la competencia para resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información pública dictadas por sus respectivas Administraciones o las entidades locales de su territorio a otros órganos específicos e independientes².

Es precisamente en este ámbito en el que debemos situar el objeto de nuestro trabajo, que pretende examinar el rendimiento de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública creados por las diferentes Comunidades Autónomas. En este sentido, antes de pasar a evaluar de forma concreta el número, objeto y resultado de las reclamaciones planteadas ante dichos órganos, creemos oportuno hacer una breve introducción sobre la diversidad de modelos de garantía previstos en el ámbito autonómico.

¹ Podemos citar, entre otros, Guichot, E.: “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en Guichot, E.: *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Ed. Tecnos, Madrid, 2014, p. 335 o Fernández Ramos, S.: *El derecho de acceso a documentos administrativos*, Ed. Marcial Pons, Madrid 1997, p. 563-565.

² En todo caso, para aquellas Comunidades Autónomas que decidieran no crear un órgano de garantía específico, la LTAIBG preveía la posibilidad de atribuir el conocimiento de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública al propio CTBG, mediante la suscripción del correspondiente convenio con la Administración General del Estado (Disposición adicional cuarta 2 de la LTAIBG).

I. SITUACIÓN DEL DESARROLLO AUTONÓMICO DEL SISTEMA DE GARANTÍAS

Desde la publicación de la Ley se han producido diversos recorridos por parte de las Comunidades Autónomas en torno a la inserción de este tipo de recursos en el ordenamiento autonómico y a la creación de organismos de control.

En lo que respecta a la creación de organismos de control, atribución de las competencias de resolución a otros pre-existentes o elección de la fórmula de convenio, la situación es muy dispar. Así, encontramos Comunidades Autónomas que han regulado su órgano de control en leyes posteriores a la LTAIBG como **Andalucía** (Ley 1/2014, de 24 de junio), **Aragón** (Ley 8/2015, de 25 de marzo), **Canarias** (Ley 12/2014, de 26 de diciembre), **Castilla La Mancha** (ley 4/2016, de 15 de diciembre), **Cataluña** (Ley 19/2014, de 29 de diciembre), **Comunidad Valenciana** (Ley 2/2015, de 2 de abril) y la **Región de Murcia** (Ley 12/2014, de 16 de diciembre).

Otras Comunidades Autónomas, que han aprobado sus leyes con posterioridad, han atribuido las competencias a un organismo preexistente, en concreto en los equivalentes al Defensor del Pueblo, como sucede con el Procurador del Común de **Castilla León** (Ley 3/2015, de 4 de marzo) y el Valedor do Pobo en **Galicia** (Ley 1/2016, de 18 de enero).

Dentro de este grupo de Comunidades Autónomas, solo La Rioja ha aprobado su Ley 3/2014, de 11 de septiembre con posterioridad sin haber previsto la creación de ningún órgano, optando por la firma de convenio con el CTBG.

Hay otras Comunidades Autónomas que ya tenían leyes de transparencia o sucedáneas y que han optado por caminos diversos. En el caso **balear** su Ley 4/2011, de 31 de marzo de la Buena Administración y del Buen Gobierno no ha sido modificada y en su lugar han optado por crear un órgano administrativo provisional a través del Decreto 24/2016, de 29 de abril, denominado Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública. **Extremadura** aprobó su ley de transparencia unos meses antes que la ley estatal (Ley 4/2014, de 21 de mayo) y optó por la fórmula de convenio con el CTBG para la resolución de reclamaciones. **Navarra** modificó en 2016 su Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de transparencia y del Gobierno Abierto, introduciendo la regulación del Consejo de la Transparencia de Navarra.

Por último está el grupo de Comunidades Autónomas que están tramitando sus respectivas leyes de transparencia y que también tienen situaciones dispares. El **País Vasco** ha atribuido las competencias a un órgano administrativo denominado Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública (Decreto 128/2016, de 13 de septiembre). En **Asturias**, **Cantabria** y **Madrid** se rigen mediante convenio con el CTBG.

Del análisis realizado se extrae que hay 12 organismos de garantía autonómicos del derecho de acceso a la información³, sin incluir aquellos otros a los que la legislación autonómica haya podido atribuir competencias de control en materia de publicidad activa o buen gobierno, como sucede en Cataluña con el Sindic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña (Vilalta, 2015: 235)⁴.

La morfología de estos organismos también es muy diferente y una forma de clasificarlos se puede basar en dos categorías distinguiendo entre los que siguen el modelo del CTBG y aquellos organismos que tienen variaciones en su configuración lo suficientemente notables como para considerarse diferenciados.

³ Las cinco Comunidades Autónomas restantes han firmado el correspondiente convenio con el CTBG (Asturias, Cantabria, Extremadura, la Rioja y Madrid).

⁴ Vilalta Reixach, M. (. "El sistema de garanties de la transparència i el bon govern", en Cerrillo, A. Y Poncé Solé, J. (Coords.): *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya*, EAPC – Editorial UOC, 2016, p. 235-268.

En el primer caso, siguen el modelo de organismo especializado en materias de transparencia con una base colegiada y con un órgano de dirección o presidencia a imitación del CTBG los consejos Aragón, Castilla La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra y la Región de Murcia. Se podría incorporar a este grupo Andalucía, pero su Consejo de Transparencia se diferencia en que ejerce también las atribuciones propias otorgadas por la regulación autonómica en materia de protección de datos, siendo el único caso en el que se han considerado los planteamientos de parte de la doctrina que veían esta conjunción de materias como positiva en el ámbito autonómico por razones de eficiencia y de oportunidad por el escaso desarrollo autonómico de estas materias Guichot (2011: 94-96)⁵.

Por otra parte están los órganos netamente colegiados que adoptan forma de Comisión y en su mayor parte son órganos administrativos con una previsión de vigencia temporal mientras se aprueban las respectivas leyes de transparencia. Así, sucede con las Comisiones vasca y balear, mientras que en Cataluña se erige como un órgano estable regulado por su ley de transparencia. En el término contrario se sitúa el Comisionado de la Transparencia de Canarias que se caracteriza por ser unipersonal.

En último lugar, están las Defensorías del Pueblo de Galicia (Valedor do Pobo) y Castilla y León (Procurador del Común), que han acogido en su estructura los órganos colegiados y de dirección que las leyes de transparencia regulan para ejercer las funciones de control de la transparencia.

II. OBJETO Y METODOLOGÍA

Un vez realizada esta breve introducción, como decíamos anteriormente, el objeto principal del presente artículo es realizar un análisis del tipo de reclamaciones que han llegado a los organismos de control durante los primeros años de su existencia y del resultado y características de las resoluciones para lo que se utilizará un análisis cuantitativo de las reclamaciones y resoluciones. Para ello se han utilizado los datos estadísticos ofrecidos por las propias entidades de control, tanto los que aparecen en sus páginas web y sus memorias anuales, como aquellos otros que han sido facilitados tras una petición expresa o confeccionados a través de la información individual de las resoluciones que se incluyen en las respectivas páginas web.

Esta contribución también realiza un tratamiento mediante el análisis del derecho comparado autonómico de aquellos aspectos de la configuración de los organismos de control que han originado problemas para su correcta puesta en marcha.

Como tercera parte del objeto de esta contribución, se analizan una serie de resoluciones seleccionadas por los organismos de control consultados que se consideran destacadas o de especial interés para el avance de la transparencia.

Debido a que dichos organismos, pese a estar regulados en normas con rango de ley, han entrado en funcionamiento requiriendo para ello diversos lapsos de tiempo en función del nombramiento de sus integrantes o de la convocatoria de su sesión constitutiva, se utiliza como criterio uniforme la selección de aquellos organismos de control que hayan estado en funcionamiento de forma ordinaria, como mínimo, durante todo el ejercicio 2016, lo que lleva a restringir el análisis a cuatro de ellos: el Comisionado de la Transparencia de Canarias, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información de Cataluña (GAIP), el Procurador del Común de Castilla y León y el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia⁶.

⁵ Guichot Reina, E. (2011). "Transparencia Versus Protección de Datos". *VI Congreso Anual de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo* (Palma de Mallorca).

⁶ Hay otra serie de organismos de control regulados antes del ejercicio 2016, pero que empezaron a funcionar con posterioridad una vez comenzado el año. Así, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía nombró a su Director en enero de 2016, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana empezó a funcionar en abril, mientras que el Consejo de Transparencia de Aragón tuvo su sesión constitutiva en mayo de 2016. El resto de los organismos de garantía se crearon a lo largo de 2016 (Balears, Castilla La Mancha, Galicia, Navarra y País Vasco).