



V. CONCLUSIONES



V. CONCLUSIONES

El art. 13.2 a) de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, dirige un mandato al Comisionado de Transparencia para que, a través de una memoria anual que ha de presentar ante la Comisión de Relaciones con el Procurador del Común de las Cortes de Castilla y León, evalúe el grado de aplicación de la legislación de transparencia por los distintos sujetos incluidos en esta Comunidad dentro de su ámbito de aplicación. En cumplimiento de este mandato, se ha elaborado esta octava Memoria anual del Comisionado de Transparencia. En ella se contiene una visión general sobre el estado de la transparencia pública en Castilla y León, para lo que, un año más, se han tratado de identificar las mejoras introducidas por las distintas administraciones y entidades afectadas con el objetivo de hacer más transparente su actuación, así como las deficiencias que deben ser corregidas por estas. La periodicidad anual con la que se presentan las memorias del Comisionado de Transparencia permite realizar un análisis de la evolución de la transparencia de la actividad pública en esta Comunidad durante estos últimos ocho años.

La metodología utilizada para realizar esta evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de acceso a la información pública se encuentra condicionada por el hecho de que sean más de 5.000 los sujetos que han de cumplirlas, la mayor parte de ellos pequeñas entidades locales. Este volumen de sujetos evaluados, derivado de la estructura administrativa de la Comunidad, condiciona también que las conclusiones que pasamos a exponer se extraigan, esencialmente, del resultado de la supervisión de las entidades públicas de mayor tamaño (Administración autonómica, entidades que conforman el sector público autonómico, y diputaciones provinciales y ayuntamientos de los términos municipales de mayor población). A ellas se añaden, como en años anteriores, las relativas a la actuación desarrollada por la Comisión de Transparencia a través de la resolución de las reclamaciones presentadas en materia de acceso a la información pública, sustitutivas de los recursos administrativos ordinarios en este ámbito.



En la exposición de estas conclusiones nos ajustamos a la estructura establecida en las leyes estatal y autonómica, comenzando con las relativas a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, para continuar con las correspondientes a la observancia del derecho de acceso a la información pública, y finalizando con las referidas a la garantía institucional de la transparencia.

Obligaciones de publicidad activa

1. El cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa se evalúa mediante el examen de los cuestionarios cumplimentados por las administraciones y entidades afectadas, en los cuales estas expresan, fundamentalmente, su propia percepción del cumplimiento de las exigencias de publicidad recogidas en la normativa. Lo señalado en estos cuestionarios se contrasta, con posterioridad, con la realidad de sus sedes electrónicas y páginas web. En cualquier caso, este método de evaluación precisa de la colaboración de los sujetos evaluados mediante la previa cumplimentación y remisión de aquellos cuestionarios. En 2023 se ha incrementado de nuevo esta colaboración, puesto que cerca de un 80 % de los sujetos a los que nos hemos dirigido nos han remitido el cuestionario cumplimentado, cifra que supone un incremento de más de 12 puntos en el grado de colaboración respecto al año anterior. Todas las entidades que conforman el sector público autonómico, cuya publicidad activa se encuentra sujeta a las obligaciones adicionales recogidas en la Ley de Transparencia de la Comunidad, todas las entidades locales supramunicipales (diputaciones provinciales y Consejo Comarcal de El Bierzo) a las que nos hemos dirigido y las 4 universidades públicas han remitido sus cuestionarios debidamente cumplimentados. Por su parte, de los 60 ayuntamientos de más 5.000 habitantes a los que nos hemos dirigido solicitando su colaboración para la elaboración de esta Memoria, han cumplido con su obligación 38 (7 más que en 2022). Por último, 18 de las 20 corporaciones de derecho público a las que nos hemos dirigido, entre ellas el Consejo de Cámaras de Comercio y 9 Cámaras provinciales, colaboraron



remitiendo el cuestionario. En definitiva, 8 de cada 10 sujetos que han sido requeridos han colaborado con el Comisionado de Transparencia, remitiendo sus cuestionarios cumplimentados.

2. Respecto al Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, se vuelve a constatar un alto grado de cumplimiento de las exigencias impuestas por la legislación, el cual es muy probable que se vea incrementado con las medidas anunciadas en materia de usabilidad del Portal. Sin perjuicio de ello, aún se puedan realizar varias recomendaciones: la primera de ellas se refiere a la actualización de la información, que podría ser objeto de mejora mediante el establecimiento de sistemas automáticos que permitan explotar la información existente en las bases de datos; en segundo lugar, respecto a la claridad de la información, se debe continuar mejorando esta con la utilización de un lenguaje menos técnico y más sencillo, así como con la incorporación de nuevos gráficos y cuadros que faciliten visualmente la comprensión de la información por cualquier ciudadano; en tercer lugar, se recomienda mejorar la localización y el acceso a la información relacionada con los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad, así como la relativa a los convenios de colaboración; en cuarto lugar, se debe continuar incrementando los contenidos que se publiquen en formatos reutilizables; y, en quinto y último lugar, se observa que aún no se ha incorporado al Portal de Gobierno Abierto algún espacio para que puedan realizar la publicación de su información las denominadas entidades del tercer sector social.
3. En cuanto a las entidades del sector público autonómico que no publican su información a través del Portal de Gobierno Abierto, entre las fundaciones públicas continúan destacando por su grado de cumplimiento las Fundaciones Siglo para el Turismo y las Artes, Hemoterapia y Hemodonación y Universidades y Enseñanzas Superiores, siendo también reseñables las mejoras introducidas por la Fundación Santa Bárbara; sin perjuicio de ello, se observa la necesidad de introducir mejoras en cuanto a la reutilización de la información y el acceso a ella por personas con discapacidad. Los consorcios



presentan también un grado de cumplimiento notable, si bien se observan, con carácter general, debilidades en cuanto a la reutilización de la información y al acceso por personas con discapacidad.

4. En relación con la publicidad activa de las universidades públicas, un año más se reconocen altos estándares de cumplimiento de la normativa de transparencia, extendiéndose este cumplimiento a la reutilización y a la accesibilidad de una parte importante de información que se encuentra publicada, sin perjuicio de que sea posible todavía introducir mejoras en ambos aspectos. Son destacables las medidas implantadas en materia de visualización de los datos de transparencia económico-financiera, que facilitan notablemente la comprensión de esta información.
5. En la Administración local es obligado partir de la existencia de dos realidades en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de publicar información. En la primera de ellas, referida a las diputaciones provinciales, ayuntamientos capitales de provincia y otros con una población cuantitativamente relevante, con carácter general se cumple, aun cuando sea parcialmente en algunos casos, la normativa aplicable. En la segunda realidad, la que se corresponde con la mayoría de las entidades locales de esta Comunidad (ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes y entidades locales menores), la observancia de las obligaciones legales de publicar información es muy limitada, debido a la escasez o carencia de medios que puedan ser destinados a ello. Por este motivo, es esencial el papel de apoyo y orientación a estas pequeñas entidades locales que deben jugar las administraciones de mayor tamaño como, por supuesto, las diputaciones provinciales, pero también la Administración autonómica.
6. En el caso de las diputaciones provinciales, se mantiene, en términos generales, un alto nivel de observancia de sus obligaciones de publicidad activa. Los puntos más débiles continúan siendo la todavía generalizada utilización del formato PDF para suministrar la información y el déficit que



presenta la información suministrada en cuando a su accesibilidad para las personas con discapacidad. En este último sentido, casi la mitad de las diputaciones cuentan con portales de transparencia no accesibles para personas con discapacidad y, en aquellos que sí lo son, muchos de los contenidos que son objeto de publicidad activa no se encuentran disponibles en formatos accesibles para esta parte de la ciudadanía. En orden a mejorar la claridad de la información, sería conveniente que se incrementara la publicación de información en formato gráfico, en especial aquella de contenido económico y presupuestario.

- 7.** Los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes también presentan, en términos generales pero con alguna excepción notable, un grado relativamente alto de cumplimiento de sus obligaciones de publicar información. No obstante, también sería conveniente aquí una mayor utilización de información gráfica en materias como contratación, subvenciones y presupuestos, con la introducción de iniciativas como la que se ha puesto en funcionamiento en el Ayuntamiento de Valladolid. Continúa existiendo un margen de mejora notable respecto a la reutilización de la información publicada y al acceso por personas con discapacidad. En relación con el resto de los ayuntamientos con una población superior a 5.000 habitantes, el nivel de cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa desciende a medida que se reduce su tamaño, tanto en cuanto a los contenidos publicados como respecto a su claridad, reutilización y acceso para personas con discapacidad.
- 8.** En muchos de los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, la observancia de las obligaciones en materia de publicidad activa es prácticamente inexistente, lo cual en general se atribuye a la ausencia de recursos de que disponen estas pequeñas entidades locales para hacer frente al cumplimiento de aquellas. Esta conclusión, sin duda, puede hacerse extensible a casi todas las entidades locales menores de la Comunidad. De ahí, el papel fundamental que, en estos casos, deben desempeñar las



diputaciones provinciales, en el marco de las competencias reconocidas a estas por la legislación de régimen local, pero también la Administración autonómica a través de ayudas económicas y otras vías de cooperación.

- 9.** En el grupo de las corporaciones de derecho público, las Cámaras de Comercio mantienen una especial implicación en el cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, disponiendo todas ellas de un portal de transparencia donde se ofrece la información a cuya publicación están obligadas de una forma clara y estructurada. En el caso de los Consejos de Colegios Profesionales, solo dos de aquellos a los que nos hemos dirigido cuentan con este portal de transparencia. En cualquier caso, para este grupo de sujetos, como ocurre con la mayoría de las entidades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, las mejoras que se deberían abordar son las relativas a la publicación de información en formatos reutilizables (mejora especialmente necesaria para la información de carácter económico y presupuestario) y a la accesibilidad a los contenidos publicados por las personas con discapacidad.
- 10.** Con carácter general y con las excepciones que se han indicado, en relación con las administraciones y entidades de mayor tamaño y que, como hemos señalado, presentan un nivel más elevado de cumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa, no se ha observado en 2023 la introducción de grandes cambios en sus portales de transparencia. Como se ha expuesto en esta Memoria, aspectos tales como la claridad de la información a través de la mayor utilización de información gráfica, su actualización mediante sistemas automáticos, el uso de formatos reutilizables y el acceso por personas con discapacidad, presentan todavía amplias posibilidades de mejora para todos los grupos de sujetos obligados por la legislación de transparencia.



Obligaciones en materia de acceso a la información

11. Respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por los ciudadanos, se consolida el crecimiento del número de solicitudes de acceso a la información presentadas por aquellos, que son registradas y tramitadas como tales. Así, por ejemplo, las universidades públicas señalan que en 2023 recibieron 67 solicitudes más que en el año precedente; las diputaciones provinciales registraron 18 peticiones más que 2022; y varios ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes informan de la presentación de más de 50 solicitudes de información pública cada uno. No obstante, 5 ayuntamientos de más de 20.000 habitantes afirman haber recibido menos de 10 de solicitudes de información durante el año 2023 y dos de ellos indican que no han registrado ninguna. En relación con ello, como hemos señalado en anteriores memorias, se considera que una mejor identificación y cómputo de las peticiones de información por la entidad receptora facilita su adecuada resolución. En consecuencia, facilitar y promover la presentación de solicitudes por vía electrónica, establecer un cauce adecuado para identificar las peticiones que han de ser calificadas como solicitudes de acceso a información pública y coordinar su tramitación, son acciones que favorecen el reconocimiento de este derecho.

12. El porcentaje de las solicitudes de acceso, cuya presentación ha sido conocida con motivo de la elaboración de esta Memoria, que fueron estimadas expresamente ha sido del 81 %, superior en 5 puntos porcentuales al que se hizo constar en nuestra Memoria anterior. Es decir, más de 8 de cada 10 solicitudes de información pública que son tramitadas como tales, fueron estimadas. En el caso de la Administración autonómica este porcentaje de estimaciones expresas fue ligeramente inferior al general (un 71 %), mientras que en diputaciones provinciales y universidades fue aún más alto (un 82 % y un 89 %, respectivamente). Este alto porcentaje de estimaciones, a nuestro juicio, confirma la relevancia de que las peticiones de información,



con independencia de la forma en la que se presenten y de su autor, sean tramitadas de conformidad con el procedimiento legalmente previsto para ello.

- 13.** En los supuestos de denegación expresa la información solicitada, continúa siendo mucho más frecuente la aplicación de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso que la de los límites al derecho de acceso. Entre las primeras, las más utilizadas son la falta de disposición de la información por el órgano destinatario de la solicitud, el carácter repetitivo o abusivo de la solicitud y la necesidad de llevar a cabo una acción previa de reelaboración para proporcionar la información. Por otra parte, en los más escasos supuestos en que las solicitudes han sido desestimadas por la aplicación de un límite, el que más frecuente es la protección de datos personales.

Sistema de garantía de la transparencia

- 14.** En 2023 se han presentado ante la Comisión de Transparencia 517 reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información. Es relevante señalar que más del 75 % de las reclamaciones todavía se presentan frente a la ausencia de respuesta expresa a la petición de información realizada por algún ciudadano, porcentaje que se eleva hasta el 88 % en el caso de las reclamaciones presentadas por cargos locales. Por materias, aquellas que han generado mayor número de solicitudes de información, cuya denegación ha sido impugnada ante la Comisión, han sido las referidas a empleo público, medio ambiente, contratación, urbanismo y vivienda, y obras públicas.
- 15.** Es reseñable que 64 de las reclamaciones recibidas fueron realizadas por representantes locales, 50 de ellas por concejales y 14 por vocales de juntas vecinales. Otros grupos de colectivos que han destacado por el número de reclamaciones presentadas han sido, por orden decreciente, los representantes de los trabajadores, las asociaciones ecologistas, otras



asociaciones de ciudadanos y los profesionales de los medios de comunicación. El objeto de las solicitudes de información que se encuentran en el origen de estas reclamaciones excede, en la mayoría de los casos, del mero interés privado del solicitante en la obtención de la información.

16. De nuevo es destacable la utilización por los ciudadanos de las nuevas tecnologías puestas a disposición de estos a la hora de informarse sobre las funciones y actividad del Comisionado y de la Comisión de Transparencia, así como para ejercer su derecho a reclamar ante esta última. En efecto, se ha vuelto a incrementar el número de visitantes de la página web, en la cual se han introducido diversas mejoras en 2023, entre las que se encuentra su habilitación para que sea accesible para las personas con discapacidad auditiva o visual. Por otra parte, más del 60 % de las reclamaciones presentadas ante la Comisión de Transparencia se han hecho llegar a esta a través de nuestra sede electrónica, y casi un 11 % han sido remitidas por correo electrónico.

17. En cuanto al número de resoluciones formuladas por la Comisión en 2023, estas han sido 497, lo que supone el mayor número de resoluciones adoptadas en un año desde el comienzo del funcionamiento de la Comisión de Transparencia. De estas, 322 han sido estimatorias y 126 han tenido como contenido la declaración de la desaparición del objeto de la reclamación, al ser concedida la información, cuya denegación había sido recurrida, durante la tramitación del procedimiento impugnatorio de la denegación. En todos estos casos, el resultado final es (o, al menos, debería serlo) que el ciudadano acaba obteniendo la información pública que ha pedido. En cuanto al resto de resoluciones, 28 fueron de inadmisión, 11 tuvieron un sentido desestimatorio y otras 11 declararon el archivo de la reclamación por otras causas. En cuanto a su contenido completo, todas las resoluciones se encuentran publicadas en nuestra página web, previa disociación de los datos personales que aparecen en ellas. En 2023, se ha añadido al buscador de resoluciones por tipo y términos utilizados, otros



dos: uno por materias de la información solicitada y otro que opera a través de un índice doctrinal en función de los preceptos y aspectos de la legislación de transparencia aplicados. En un Anexo de esta Memoria se incluye la relación de todas las resoluciones de 2023 y los enlaces a su publicación.

- 18.** Las resoluciones de la Comisión, adoptadas en un procedimiento de reclamación sustitutivo de los recursos administrativos, participan de la naturaleza propia de los actos administrativos y, por tanto, deberían ser ejecutivas y, por ello, poder llevarse a efecto de manera forzosa cuando fuera necesario. Sin embargo, siguen siendo incumplidas algunas de las resoluciones estimatorias que se adoptan, ante lo cual únicamente nos queda el recurso de publicar este incumplimiento en nuestra página electrónica y hacerlo constar también en esta Memoria. En concreto, en la fecha de finalización de la elaboración de esta Memoria, se habían cumplido el 61 % de las resoluciones estimatorias adoptadas en 2023. De otro lado, en 2023 no se ha interpuesto ningún recurso judicial frente a resoluciones de la Comisión de Transparencia, ni tampoco han recaído sentencias que hayan resuelto los recursos interpuestos con anterioridad frente a aquellas. Es destacable, por ello, el bajo nivel de litigiosidad que generan las resoluciones de la Comisión, no habiendo sido impugnada judicialmente ninguna desde el año 2021.