

Presentación

Tras la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIPBG) y de las subsiguientes leyes autonómicas que desarrollan los aspectos básicos de esta, ha proliferado en nuestro ordenamiento jurídico la creación de órganos de control en materia de transparencia con diferente naturaleza jurídica, estructura y medios. La principal función a todos ellos encomendada es la de garantizar el ejercicio del derecho de acceso mediante la resolución de reclamaciones postestativas que sustituyen los recursos administrativos ordinarios. Pero, junto con ella, se atribuyen a estos órganos, a los que llamaremos genéricamente autoridades de transparencia, otras importantes competencias que tienen por objeto en última instancia asegurar el cumplimiento de la Ley y, más en general, promover la cultura de la transparencia.

No existe un modelo común a todas ellas. Antes al contrario, y aunque es indudable que la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previsto en la LTAIPBG ha influenciado el diseño legal de sus homólogos autonómicos allí donde han sido previstos, puede señalarse que existen tantos modelos de autoridades de transparencia como normas autonómicas. Más allá de la libertad del legislador para determinar la configuración de las mismas, tanto la legislación

básica estatal en general, como, en particular, las exigencias de independencia y autonomía de funcionamiento, imponen una serie de requisitos legales y materiales que han de ser respetados para poder garantizar debidamente el cumplimiento de la función de resolver reclamaciones en materia de acceso.

Junto con ello, un análisis de la doctrina de las diferentes autoridades de transparencia, aunque evidencia una positiva sintonía generalizada en la interpretación de la Ley, pone de manifiesto divergencias respecto de un aspecto fundamental: el ámbito de competencia para el ejercicio de la función que acaba de ser mencionada. Efectivamente, las autoridades de transparencia estudiadas ofrecen una interpretación discordante sobre cuándo y en qué medida resulta de aplicación la LTAIPBG con carácter supletorio en sectores que cuenten con una regulación específica en materia de acceso y, en consecuencia, acerca de la posibilidad o no de conocer de la reclamación potestativa en ella prevista.

Finalmente, las leyes autonómicas no han atribuido a sus autoridades de control las mismas funciones. Por ello se hace igualmente necesario estudiar qué funciones adicionales deberían asumir estas en relación con las finalidades que tienen legalmente encomendadas.

En coherencia con tales planteamientos, el objetivo de esta investigación consiste en llevar a cabo un análisis en profundidad de la regulación de las autoridades de transparencia estatal y autonómicas, con el fin de detectar aspectos susceptibles de mayor desarrollo en relación con los extremos mencionados, y plantear propuestas concretas que permitan reforzar las garantías del derecho de acceso a la información pública y, en general, mejorar el cumplimiento de las funciones encomendadas.

En concreto, las autoridades objeto de particular estudio han sido aquellas que han firmado con la Fundación Democracia y Gobierno Local un protocolo general de actuación con el fin de promover el conocimiento, la interpretación y el cumplimiento de las obligaciones previstas legalmente en materia de transparencia: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la Comisión de Garantías del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, la Comisión de Transparencia de Galicia, el Consejo de Transparencia de Aragón y el Comisionado de Transparencia de Canarias.

La labor investigadora ha sido realizada por un grupo de trabajo integrado por expertos en la materia –los autores de este estudio–, que

ha llevado a cabo tareas de recopilación normativa y estudio comparativo de la misma, recopilación y análisis de datos fácticos, clasificación de órganos en función de criterios sistematizados, estudio de las resoluciones dictadas por los órganos autonómicos de control en relación con el ámbito de competencia para conocer de las reclamaciones potestativas en materia de acceso y estudio de las finalidades que las leyes encomiendan a las autoridades de transparencia y concreción de las funciones que han de asumir para el cumplimiento de las mismas. Como resultado final, se plantean algunas conclusiones sobre la relación entre la configuración legal y actuación material y el ejercicio de la función de control, así como respecto del cumplimiento de las otras funciones encomendadas, con propuestas concretas que podrían ayudar a mejorar el diseño y el funcionamiento de las autoridades de transparencia.

El estudio se divide en tres grandes partes, presentadas en cuatro capítulos. En la primera de ellas, coincidente con los dos primeros capítulos, se lleva a cabo un estudio teórico de los criterios que ha de integrar el diseño legal de las autoridades de transparencia con el fin de cumplir adecuadamente la función, encomendada a todas las creadas, de resolver reclamaciones en materia de acceso. El mismo se complementa con la exposición de las líneas que apunta el análisis de los concretos datos de composición y funcionamiento de las autoridades objeto de examen, en la serie transcurrida desde su creación hasta diciembre de 2018. La segunda parte se centra fundamentalmente en la exposición de la doctrina de las autoridades de transparencia sobre su ámbito de control en materia de acceso, poniendo de manifiesto las principales discrepancias existentes y apostando por una unificación de doctrina necesaria. La tercera y última profundiza en las otras funciones que han de asumir con el fin de dar respuesta a las finalidades para las que han sido creadas.

Todo ello permite apuntar algunas propuestas –en su gran mayoría requieren reforma normativa para su incorporación–, que podrían contribuir a consolidar el papel que están llamadas a desempeñar las autoridades de transparencia en relación con el cumplimiento de la normativa sobre la materia y, con ello, a reforzar nuestro sistema democrático y de Derecho.

Los componentes del equipo y autores del estudio queremos agradecer a la Fundación Democracia y Gobierno Local, con su director a la cabeza, la buena acogida que tuvo la propuesta planteada y toda la ayuda prestada por el personal de la misma para llevar adelante el proyecto. Fundamental

ha sido la constante disponibilidad de los responsables de las autoridades de transparencia objeto de particular análisis, no solo a la hora de cumplimentar los cuestionarios remitidos para la elaboración del estudio inicial, sino también al facilitar los datos complementarios solicitados. Sin esta colaboración fluida hubiera resultado imposible el estudio de campo realizado. Por último, el apoyo logístico del personal del Centro de Estudios Europeos “Luis Ortega Álvarez”, instituto en el que se ha desarrollado la investigación, ha hecho que todo resulte más sencillo. Personalmente, quiero reconocer la excelente labor desarrollada por Emilio Guichot y Agustí Cerrillo, grandes profesionales y generosos colegas, de los que siempre se aprende y con los que siempre se disfruta trabajando, así como la aportación imprescindible de Diego Mesón Mantero, joven y perspicaz investigador e infatigable analista de datos, sin cuya colaboración el resultado no hubiera sido el mismo.

Confiamos en que esta cooperación entre Academia y autoridades de transparencia a través de la Fundación Democracia y Gobierno Local pueda resultar de interés y utilidad para mejorar la configuración legal y el régimen de funcionamiento de las mismas. Con esa finalidad y esa ilusión hemos desarrollado este trabajo.

ISAAC MARTÍN DELGADO

*Director del Centro de Estudios Europeos
“Luis Ortega Álvarez”*